

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE
LA LIQUIDATION FINANCIÈRE
DE LA GUERRE

Finances Publiques Françaises

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 16 Juin 1920, à 2 heures

PAR

HENRI POMMIER

M. H. TRUCHY, *Président*

M. DESCHAMPS

M. ALLIX

PARIS
IMPRIMERIE DES ASSUREURS
23, Rue Henri-Monnier

—
1920

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE
LA LIQUIDATION FINANCIÈRE
DE LA GUERRE

Finances Publiques Françaises

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 16 Juin 1920, à 2 heures



PAR

HENRI POMMIER

M. H. TRUCHY, *Président*

M. DESCHAMPS

M. ALLIX

PARIS
IMPRIMERIE DES ASSUREURS
23, Rue Henri-Monnier

1920

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

BIBLIOGRAPHIE

A. — Documents Officiels

**Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées
et l'Allemagne et Protocole, signés à Versailles le 28 Juin 1919**

(Publication du Ministère des Affaires Étrangères)

Paris, Imprimerie Nationale 1919.

- | | | |
|--|---|--|
| <p>LOUIS MARIN
Rapporteur général
du Budget.</p> | } | <p>Rapport général du Budget de l'Exercice 1919.
(Imprimerie de la Chambre des Députés,
(18 Février 1919. 2 vol.).</p> <p>Rapport supplémentaire du 9 mai 1919.</p> |
| <p>L.-L. KLOTZ
Ministre des Finances</p> | } | <p>Projet de loi ayant pour objet la création de
nouvelles ressources fiscales.
(Imprimerie Nationale. 1920).</p> |
| <p>L.-L. KLOTZ</p> | } | <p>Projet de loi portant fixation du Budget général
de l'Exercice 1920.
(Imprimerie Nationale 1920. (2 vol.).</p> |
| <p>CH. DUMONT
Rapporteur général
du Budget</p> | } | <p>Rapport général du Budget de l'Exercice 1920.
(Imp. de la Chambre des Députés. 1920).</p> |
| <p>LOUIS DUBOIS
Député de la Seine</p> | } | <p>Rapport fait au nom de la Commission chargée
de l'étude des Réparations et clauses
financières (Partie VIII et IX du Traité. —
Chambre. Session 1919, n° 6669).</p> |
| <p>LOUIS BARTHOU
Président
de la Commission
des Affaires extérieures
de la Chambre</p> | } | <p>Rapports généraux sur le Traité de Paix.</p> |
| <p>LÉON BOURGEOIS
Président
de la Commission
des Affaires extérieures
du Sénat</p> | } | |
- Journal Officiel* du 3 Décembre 1913. (Débats parlementaires.
Déclarations de M. Louis BARTHOU).
- du 30 Décembre 1919. (Débats parlementaires.
Déclarations de M. L.-L. KLOTZ, Ministre des
Finances).

Journal Officiel du 30 mars 1920. (Débats parlementaires. Déclarations de M. François MARSAL, Ministre des Finances).

— des 23 et 24 septembre 1919. (Débats parlementaires. Discours de M. L. MARIN).

— du 6 août 1914. — Loi modifiant l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires.

— du 6 mars 1919. (Débats parlementaires. — Chambre et Sénat).

— des 6 mars, 20, 24 avril, 9 juillet, 1919. (Débats parlementaires. — Chambre) du 17 juillet 1919. — (Débats parlementaires, Sénat).

— du 3 décembre 1913. (Débats parlementaires. — Chambre. Déclarations de M. Joseph CAILLAUX).

M. LANDRY
Député

} Rapport sur le projet de loi portant renouvellement du privilège de la Banque de France. (Imprimerie de la Chambre des Députés 1918).

MILLIÈS-LACROIX
Sénateur

} Rapport sur la Convention avec la Banque de France, 40 juillet 1919. (Imprimerie Nationale).

B. — Bibliographie Générale

FERNAND FAURE

« Le Coût de la Guerre ». Cours professé à la Faculté de Droit de Paris, 1915-1916.

G. JÈZE

Revue de Science et de Législation financière. (Janvier-mars 1915).

G. JÈZE

Les Finances de Guerre de la France. (2 vol. 1915-1918).

E. D'EICHTHAL
FUNCK-BRENTANO
et SOREL

} Des évaluations du coût de la Guerre.
} Précis du Droit des Gens, 1877.

F. LARNAUDE

Cours sur le Droit Public général. (Professé à la Faculté de Droit de Paris 1915-1916).

BONFILS & FAUCHILLE

Manuel de Droit international Public.

VIDAL DE LA BLACHE
& GALLOIS

} Le Bassin de la Sarre, 1919.

- H. TRUCHY Les *Clauses financières du Traité*. — Revue d'Economie Politique. (Novembre-décembre 1919).
- J.-H. KEYNES The economic conséquences of the Peace. (Traduction résumée par le service français de la Société des Nations. Section économique).
- LAMBRINO Finances de Guerre. — Thèse. Paris 1913, Tome 29.
- GEORGES LACHAPELLE Nos Finances pendant la Guerre, 1915.
- GEORGES LACHAPELLE Notre Situation financière. — Revue d'Economie politique. (Novembre-décembre 1919).
- E. ALLIX Traité élémentaire de Science des finances.
- LÉON SAY Rapport du 25 Février 1871 sur les opérations de Trésorerie effectuées pendant la Guerre.
- P.-J. COMBAT Les Finances publiques et la Guerre, 1915. (BERGER-LEVRAULT).
- PAUL LEROY-BEAULIEU Traité de la Science des finances.
- J. SÉGUIN Emprunts contractés par la France pendant la Guerre de 1870-71. — (Thèse. Paris 1914. Tome 4).
- MATHIEU-BODET Les Finances françaises de 1870 à 1878.
- G. JÈZE L'Impôt extraordinaire sur le Capital. (GIRARD et BRIÈRE, 1919).
- G. JÈZE Articles dans *L'Ere Nouvelle*. (Mars-avril 1920).
-

AVANT-PROPOS

L'étude que l'on se propose d'entreprendre devrait, pour être digne du sujet choisi, comporter une étendue bien supérieure à celle qu'on lui pourra donner. Comme la matière à laquelle elle s'applique, elle devrait être vaste et sortir même des limites ordinaires d'un travail de ce genre : il s'agit de milliards, par dizaines et même par centaines ; on ne traite pas des problèmes aussi gigantesques comme une question connue dans ses moindres détails, surtout en présence des nombreuses incertitudes que présente l'avenir.

Aussi l'auteur, également influencé par la crise du papier, par la documentation fragmentaire qu'il a pu réunir, et, pourquoi le cacher, par le désir de couronner enfin à bref délai, un cycle d'études dont la guerre a retardé de 5 années la terminaison, s'excuse de ne présenter qu'une œuvre qui, par certains côtés, se rapprochera plus de l'esquisse que du dessin, et laissera derrière elle bien des choses à étudier, quand les événements auront infirmé ou confirmé les prévisions et fixé les solutions de fait.

LA LIQUIDATION FINANCIÈRE DE LA GUERRE

Finances Publiques Françaises

INTRODUCTION

La Grande Guerre est terminée. Du moins, les textes l'affirment. La voix sanglante des armes est muette depuis le 11 novembre 1918. L'instrument diplomatique de la Paix a été achevé le 28 juin 1919, à Versailles, et l'entrée en vigueur du nouveau statut des relations internationales a eu lieu le 10 janvier 1920. Pour la France, un décret présidentiel a fixé au 24 octobre 1919 la date de la cessation des hostilités.

Si donc on interroge les militaires sur le moment de la fin de la guerre, ils répondront : « La fin de la guerre se place au 11 novembre 1918 ». A la même question, les diplomates répondront par la date du Traité de Versailles, que ses metteurs en œuvre ne veulent connaître qu'à partir du 10 janvier 1920, et les magistrats judiciaires français citeront toujours le 24 octobre 1919.

A se placer uniquement dans le domaine financier, quel terme assigner à la guerre ?

La question n'est pas oiseuse, car, de même que l'acquéreur d'un fonds de commerce ne saurait s'acquitter à l'égard des créanciers du cédant en payant directement entre les mains du vendeur, s'il n'a pas d'abord assuré sa connaissance des dettes du vendeur par telles recherches ou publicité portant jusqu'à la date de la cession, de même aussi un économiste et *a fortiori* un ministre des finances ne

pourrait dresser un plan d'organisation financière qui soit assez complet pour résister à toutes les charges budgétaires, s'il ne s'appliquait tout d'abord à déterminer l'étendue des dépenses qui incombent au Trésor, et le caractère, temporaire, ou permanent ou d'une annuité à décroissance irrégulière, de chacune d'elles.

La connaissance de ces dépenses auxquelles les budgets futurs devront faire face, c'est, à proprement parler, la connaissance du coût de la guerre pour l'Etat.

La guerre, cause de tant de maux de tous ordres, dans quelle mesure et dans quelle proportion doit-on lui imputer la responsabilité de ces dépenses ? Ce sera une question d'ordre plus spéculatif que pratique, car, en définitive, les chiffres sont là, et leur énormité, dangereuse pour tout l'organisme de la nation, crie et réclame impérieusement en faveur de décisions promptes, immédiates, imparfaites peut-être, mais efficaces comme toute action réfléchie et modérée. Quand un malade étouffe à mourir d'oppression, il faut être médecin de Molière pour instituer, avant toute médication, un débat savant sur les mérites respectifs de la saignée et du vésicatoire.

Pour la détermination du coût de la guerre, on se gardera donc d'instituer une querelle d'école, qu'on ne soulèvera pas davantage dans l'étude des moyens financiers et fiscaux propres à liquider financièrement la guerre.

Connaissance prise des dépenses publiques plus ou moins imputables à la guerre, on étudiera d'abord quelles armes fournit à la France le texte du Traité de Versailles pour en récupérer tout ou partie sur le vaincu. Puis on recherchera quels voies et moyens peuvent être employés pour faire supporter au contribuable français une charge que la justice voudrait légère, au prix de celle qui doit tomber sur les épaules du peuple allemand, non pas tant encore à raison de sa défaite, qu'à cause des effroyables responsabilités joyeusement acceptées par lui ou ses représentants en déchainant l'horrible fléau.

Cette étude des voies et moyens encourra peut-être le reproche

d'imprécision : tout est sur le chantier, même le Budget de l'année courante. Au lieu d'accepter sans longs débats les propositions fiscales de l'ancien ministre des finances, en ne réservant que les plus délicates, ce qui eut assuré au Trésor des suppléments de rentrée immédiats, et réalisé par étapes l'accroissement nécessaire des charges du contribuable, le Parlement, dans ses commissions — où traîne le projet de budget, déjà modifié par le nouveau ministre des finances M. Marsal, — discute, rectifie, propose, supprime encore. Force est bien de continuer un système déplorable de douzièmes provisoires dont la discussion prendra encore un certain temps et retardera d'autant l'étude, le vote, et l'application du Budget de 1920 ; c'est déjà par milliards de déficit supplémentaire que se chiffre la conséquence de ce retard. Dans ces conditions, il est bien difficile d'étudier le budget d'une manière précise, même en prenant pour base le projet très complet, mais quasi mort-né, présenté par M. Klotz, ancien ministre des finances, projet qui est à peu près le seul texte sur quoi il est, à l'heure actuelle, possible de s'appuyer.

On s'efforcera, malgré la passionnante actualité du grave problème financier posé devant notre pays, de conserver le caractère d'étude scientifique, et d'éviter le ton de la polémique.

Il ne sied pas de se porter en partisan de telle ou telle doctrine économique, de tel ou tel système fiscal. La guerre a donné cette leçon, à ceux du moins qui voulaient bien se laisser enseigner, qu'il y avait des bonnes idées partout et qu'un dogmatisme ne pouvait se soutenir, en économie politique comme en sociologie, que de plus en plus vivifié, aéré, révisé même par le contact des faits. Une doctrine qui ne s'appuie pas sur l'expérience — c'est-à-dire, en économie politique, l'histoire et la statistique — est une doctrine qui a bien des chances de ne pas valoir grand'chose, et surtout de se voir dépréciée peu à peu sous les coups répétés des événements.

Ce qui fait l'objet de cette étude est d'une réalité toujours grave, parfois tragique : c'est en réaliste qu'il faut envisager les problèmes posés, en réaliste qu'il faut tâcher à les résoudre,

Et si des erreurs sont commises, qu'elles aient du moins l'excuse de l'amour du pays qui doit inciter chacun à l'action prompte. Les erreurs se réparent, mais non l'inaction. *Fugit, fugit, irreparabile tempus.*

Des courants de politique internationale se lancent contre notre pays, des forces économiques mondiales nous sont hostiles, des forces sociales nous tiennent en échec, des éléments de puissance financière paraissent faire défection : il n'est qu'un remède : agir. Après avoir étudié suivant les méthodes de la science et de l'expérience, il faut réaliser. *Et nunc hora est...*

PREMIÈRE PARTIE

LE COUT DE LA GUERRE EN FRANCE

CHAPITRE I. — Coût de la Guerre et Dépenses de Guerre

Recherche d'une définition du « Coût de la Guerre ». — Eléments du coût de la guerre : les richesses et les capitaux. — Le capital humain. — Le manque à gagner. — Prédominance de la donnée financière dans la question du coût de la guerre par rapport à l'État.

La question du coût de la guerre, qu'il faut pourtant bien poser et résoudre pour envisager le problème de la liquidation financière de la guerre pour les finances publiques, est une question des plus complexes.

Les éléments constitutifs du coût de la guerre sont nombreux, variables, et dans leur nombre et dans leur importance, incertains quant à leur valeur monétaire, suivant les limites du temps et de l'espace que l'on prétend leur assigner.

Mais avant d'énumérer ces éléments constitutifs et d'étudier leurs caractères, il est nécessaire d'établir le départ entre le coût de la guerre pris dans son sens le plus général, et le coût de la guerre limité à l'Etat.

Le coût de la guerre considéré en soi, éveille d'abord l'idée d'une consommation de richesses, sans aucune compensation économique. Il trouverait sa parfaite représentation dans le calcul des valeurs détruites par les faits de guerre sans avoir pu donner lieu à paiements : on additionnerait pour le connaître la valeur des maisons rasées, des mobiliers anéantis, des navires coulés avec les marchandises qu'ils transportaient, des forêts incendiées, en un mot de tous les capitaux perdus, sans tenir compte de ceux qui se sont transformés ou qui ont changé de mains.

A côté donc de l'idée de consommation de richesses, se place l'idée de valeur des richesses consommées. Mais qu'advient-il des richesses dont la valeur paraît défier tout calcul ?

Négligera-t-on, à cause même de leur rareté ou bien de l'ancienneté des dépenses auxquels ils ont donné lieu, la valeur des monuments historiques, comme la cathédrale de Reims, le beffroi d'Arras et tant d'œuvres des siècles passés ? Quelque argent qu'on soit disposé à consacrer à leur restauration, à leur relèvement, on est assuré de ne pouvoir les reconstituer en leur état d'avant-guerre, et n'est-ce pas d'une certaine manière avilir ces chefs-d'œuvre de l'intelligence et du labeur humains associés que d'en vouloir apprécier en monnaie la valeur inestimable ?

D'un autre côté, n'est-ce pas un argument soutenable de dire que des dépenses, même considérables, engagées il y a plusieurs siècles, sont à l'heure actuelle, complètement amorties et que ces monuments, dont l'évaluation échappe à toute mesure usuelle, ne doivent être comptés que pour le prix présumé du terrain qu'ils occupent et pour la capitalisation des frais d'entretien qu'ils nécessitaient chaque année.

Pour ces cas spéciaux, on peut s'en référer au cours de M. Fernand Faure sur le coût de la guerre ; il a recherché un critérium pour les biens matériels non évaluables en argent. D'après lui, les deux principales conditions pour qu'un bien matériel ne puisse être évaluée en argent sont :

1° L'absence complète d'utilisation économique, laquelle est toujours évaluable.

2° L'impossibilité de faire entrer cet objet dans une opération d'échange, donc, de le comparer à un autre.

A l'encontre de l'opinion de M. Fernand Faure, nous ferions figurer dans le coût de la guerre, la perte des richesses artistiques et historiques, difficilement évaluables en argent dans leur ensemble, mais comprenant des éléments sujets à une certaine appréciation, indépendants de la condition d'utilisation économique. Irons-nous jusqu'à dire que l'utilisation économique pour les immeubles n'est pas autre chose qu'une

occupation des lieux, mais qu'on peut concevoir une autre application de ce terme : ainsi le bâtiment à usage de musée, à l'entrée duquel le visiteur devrait acquitter une taxe, pourrait être classé comme ayant une utilisation économique. Dans ce cas, les ruines de la cathédrale de Reims, si même la ville de Reims n'impose aucune taxe aux étrangers, prennent une valeur économique considérable, car il est avéré que des milliers d'Américains et d'Anglais et d'Argentins se déplaceront et viendront en France pour visiter la ville de Reims et surtout la cathédrale mutilée. Ces visiteurs laisseront en France, à Reims même, de l'argent de leur pays, ce qui serait un élément favorable dans la balance des changes.

On voit, par cet exemple, que des richesses qui semblent très éloignées du cadre ordinaire des valeurs économiques y peuvent être comprises cependant indirectement. Au surplus, s'il est exact de dire comme M. Fernand Faure, que, pour évaluer un immeuble, il y a trois méthodes correspondant à trois espèces de valeur :

1° valeur déterminée par le prix de revient ;

2° valeur vénale ;

3° valeur d'usage ;

ne peut-on pas, dans tous les cas, arriver à une évaluation en suivant l'une des trois méthodes ?

Nous ne poussons pas plus avant l'étude de ce point délicat, mais à propos de la valeur des richesses consommées, nous rencontrons le problème important de la valeur du « capital humain » (1).

Si l'on adopte la définition de M. A. de Foville, on devra faire entrer dans le coût de la guerre une évaluation de la valeur des hommes, victimes de la guerre soit par leur mort, soit par leur mutilation. La difficulté commence avec cette éva-

(1) M. Fernand Faure attribue à M. de Foville l'introduction de l'expression du « capital humain ».

« *Le capital humain, c'est ce que vaut, économiquement parlant, la machine humaine, agissant comme agent de production et source de revenu* ». A. de Foville. Rapport à la session de l'Institut international de statistique de Berlin de 1903.

luation ; toutefois, de prime-abord, on devrait écarter du calcul, les soldats de profession, tous ceux qui composent une armée de métier dont on ne peut guère déterminer la valeur économique, puisqu'ils ne sont pas des « agents de production ».

Aussi, semble-t-il plus commode et plus exact de traiter la valeur du capital humain au point de vue financier, plutôt qu'au point de vue économique où l'on manque de règles générales, la plupart des cas étant des cas d'espèce. On ferait ainsi entrer dans le coût de la guerre la capitalisation des pensions payées aux blessés et mutilés, et aux ayants droit des tués, morts de maladie et des suites de leurs blessures.

Après ces explications, il semble que l'on puisse appliquer au *coût de la guerre* en soi la définition du coût de la guerre donnée par M. Fernand Faure :

« La somme de toutes les consommations provoquées directement par une guerre déterminée, et dont la valeur peut « s'exprimer en argent. »

A la lumière de cette définition, il devient plus aisé de restreindre la question générale au point particulier du coût de la guerre par rapport à l'État.

Bien que la définition donnée ci-dessus écarte toutes les conséquences indirectes de la guerre, elle est muette sur le mode de détermination des conséquences directes ; ce qui n'est pas d'ailleurs besogne aisée. L'auteur de la définition citée s'appuie sur l'article 1131 du Code civil réglant la fixation des dommages et intérêts à la suite de l'inexécution d'une convention. Ces dommages et intérêts ne doivent comprendre « que ce qui « est une suite *immédiate et directe* de l'inexécution de la « convention. » Mais précisément, cet article reconnaît comme ouvrant des droits à dommages et intérêts la privation du gain, le *lucrum cessans*. Et cela ne doit-il pas nous conduire à englober le manque à gagner parmi les conséquences directes de la guerre ? Cette opinion est rejetée par M. Fernand Faure, en ce qui concerne du moins les particuliers.

Pour l'État, s'agit-il seulement dans tous les cas d'un manque

à gagner, d'un fléchissement des recettes, qu'on ne saurait comprendre dans le coût de la guerre? Une diminution sensible des rentrées d'impôts a pour l'État d'autres conséquences qu'un simple manque à gagner.

La guerre en effet a brutalement détruit tout l'équilibre budgétaire qui, fut-il assuré de façon précaire, était néanmoins plus que suffisant pour ne pas mettre en question le paiement des intérêts de la Dette publique ou les dépenses des services des Ministères. Or la guerre a tout rompu : à cause d'elle, les rentrées d'impôts directs sont suspendues, les taxes et impôts indirects sont improductifs ou subissent des réductions considérables ; on évalue autour de 60 % la moins-value constatée dans le rendement des impôts pendant les cinq derniers mois de 1914, de sorte que, si l'on n'eut pas recouru à des mesures extraordinaires (avances de la Banque de France, émissions de Bons du Trésor), il eut fallu ou bien interrompre le fonctionnement des services publics, les fonctionnaires n'étant plus payés, ou bien suspendre le service de la dette.

Cette augmentation des charges de la Dette résultant d'émission de Bons 5 % pour payer les intérêts du 3 % a bien le caractère de conséquence directe, et la différence des taux doit être comprise dans le coût de la guerre.

Il paraît intéressant, d'autre part, de distinguer entre l'État gestionnaires des deniers publics, et l'État considéré dans sa patrimonialité. Le coût de la guerre par rapport à l'État comprend la somme des éléments constitutifs de chaque partie. Une forêt nationale, par exemple, hachée par le bombardement, avait une certaine valeur dont le montant doit être compté dans le coût de la guerre. Mais la distinction que nous proposons d'établir a pour avantage de faire apparaître, d'une part des éléments de dépenses publiques, d'autre part des éléments d'appauvrissement public qui ne se traduisent pas nécessairement par des charges budgétaires.

Or, pour la connaissance des dépenses publiques de guerre, il n'est intéressant que de considérer les éléments du coût de la guerre ayant donné lieu à des décaissements de la part du Trésor.

Et cela nous conduit à formuler cette définition du coût de la guerre par rapport à l'État — le domaine foncier et immobilier de l'État étant mis à part comme assimilé à un patrimoine privé — : *C'est l'ensemble des dépenses faites pendant les hostilités, au titre militaire ou civil, déduction faite des sommes affectées aux mêmes usages en temps de paix, et des dépenses nécessitées après la cessation des hostilités par les faits de guerre (1).*

Considérée par rapport à l'État, la question du coût de la guerre apparaît le plus souvent avec une donnée financière, tandis que la donnée économique, toujours existante sous la forme de consommation de richesses, est plus obscure, et surtout d'un intérêt plus spéculatif que pratique. C'est ce qui nous autorise à substituer le terme financier de « dépenses » à l'expression économique de « consommation de richesses ».

CHAPITRE II. — Éléments des dépenses de guerre

§ 1. Généralités

Distinction des Dépenses militaires et des autres classées aussi dépenses de Guerre. — La réparation des dommages de guerre. — Comment les évaluer.

Les dépenses de guerre peuvent se diviser en deux catégories :

- a) Les dépenses de guerre proprement dites.
- b) Les dépenses de guerre par affectation légale.

Les premières comprennent les dépenses militaires, et les intérêts des sommes empruntées pour y faire face.

Mais quelle que soit l'importance de ces dépenses militaires d'armement, d'alimentation, de transport, d'entretien des troupes, de soins aux victimes de la lutte et de pensions, elles ne représentent encore qu'une partie des dépenses qui incombent à l'État du fait de la guerre.

(1) M. G. JÈZE a donné du coût de la guerre une définition analogue dans la *Revue de Science et de Législation financière* (Janv, Mars 1915),

Diverses dispositions législatives ont successivement mis à la charge de l'Etat des dépenses d'ordre social ou moral dont le total dépassera, à coup sûr, le montant des dépenses militaires proprement dites. Cette catégorie de dépenses comprend :

1° Les allocations aux familles de mobilisés ;

2° Le ravitaillement civil (politique du pain, du charbon et de diverses denrées) ;

3° Les allocations aux réfugiés (civils ayant fui devant l'invasion) ;

4° La réparation des dommages de guerre.

Ce dernier chapitre, par son importance, mérite de retenir l'attention. La notion de la responsabilité de l'Etat dans les dommages de guerre ne s'est pas imposée depuis longtemps dans le droit public. On invoquait, en faveur de la non-responsabilité de l'Etat, ou bien sa souveraineté, ou bien le cas de force majeure, ou bien encore on déniait à l'Etat la personnalité morale et par voie de conséquence, on se refusait à appliquer aux personnes morales les règles qui s'imposent aux personnes civiles.

Il semble bien que la doctrine de la non-responsabilité ait surtout perdu de son autorité à raison des emprises toujours plus étendues de l'Etat dans le domaine économique. Quand le rôle de l'Etat se résumait en quelques fonctions essentielles, il était, d'une part, plus difficile de trouver en lui les caractères de la personnalité morale, et, d'autre part, plus aisé de rejeter toute application par extension des principes du droit civil. Pour la guerre de 1870, la théorie de la responsabilité de l'Etat n'a pas été admise : Toutefois Thiers, soutenu par l'Assemblée Nationale, consentit à attribuer des secours, ce qui était beaucoup moins onéreux pour les finances publiques et enlevait aux victimes de la guerre tout recours de droit au sujet de la répartition de ces secours.

Mais, depuis 1870, le rôle de l'Etat s'est étendu à tous les domaines. Dans tous les actes de la vie économique et sociale, on rencontre l'Etat. C'est la rançon de sa perpétuelle et universelle ingérence que cette responsabilité dont l'avaient chargé

déjà la doctrine et la jurisprudence usuelle avant que ce principe soit consacré par la loi du 26 Décembre 1914 et appliqué par la loi du 17 Avril 1919. C'est encore là une application des règles du Droit Civil. (Art. 1382, 1383 et suivants.) •

La loi reconnaît aux victimes de faits de guerre le droit à une réparation égale au montant du dommage. Cette réparation intégrale ne peut d'ailleurs s'appliquer qu'aux dommages directs, et encore limités aux dommages matériels.

L'inflation des prix causée par la guerre soulève une grave difficulté à propos du paiement de ces dommages.

Quelle base doit-on donner au paiement ? Est-ce la valeur de la chose au moment du dommage, ou bien le prix d'achat ou de revient, ou bien la valeur de remplacement ? Le droit demande que la réparation égale le dommage, et par suite, il faut calculer la valeur de la chose au moment du dommage. Mais il existe un tel écart entre les prix de 1914 et ceux de 1920 que cette théorie apparaît aux yeux de certains comme un moyen employé par l'Etat pour esquiver ses engagements.

Pour notre part, nous considérons comme difficilement soutenable en droit et dangereux au point de vue financier l'adoption de cette idée que l'Etat, ayant le droit de faire supporter au vaincu la charge des dommages de guerre, doit faire à ses nationaux les avances nécessitées par le remplacement des choses détruites. Il est nécessaire que les particuliers se rendent compte de l'effort financier considérable que l'application de cette loi exige de l'Etat, donc du pays tout entier, et que, si le législateur a entendu rendre une maison familiale, ou un humble toit à ceux qui n'avaient retrouvé que cendres et ruines, il ne saurait engager les deniers publics, même avec possibilité de les recouvrer sur le vaincu, pour reconstituer des façades sculptées ou des parquets aux dessins savants. Le moyen de concilier le droit, l'équité et les intérêts budgétaires serait de payer les dommages valeur 1914 intégrale, et d'accorder, pour le surplus, des allocations dont l'importance serait basée sur l'utilité économique de la chose à remplacer.

Les explications qui précèdent permettent d'aborder enfin la

question qui nous intéresse spécialement : les dépenses faites par le budget de la France pour financer la guerre. Pour être exacts à ce sujet, nous ne ferons pas la distinction entre les dépenses de guerre et les dépenses ordinaires des services civils. Nous abandonnons le point de vue théorique pour nous placer sur le terrain des faits. Nous n'aurons pas apporté à la question, intéressante certes, mais ardue, de la détermination du coût de la guerre, une réponse générale, d'ailleurs prématurée, ni même une opinion doctrinaire qui obligerait à confronter diverses thèses, et à faire entre elles œuvre critique. En cherchant à connaître ce que la guerre a imposé de charges aux finances publiques, on ne s'inquiétera donc pas de fixer la part, indéniablement forte, de ces dépenses publiques qui, restées en France sous forme de salaires, de prix de produits ou de bénéfices de guerre, n'ont pas appauvri le patrimoine national (1). On reconnaît le phénomène, parfois violent, d'une répartition nouvelle des richesses causée par la guerre et on saura s'en souvenir au moment où l'on traitera des moyens fiscaux propres à contribuer à la liquidation financière de la guerre.

Dans un ouvrage de documentation remarquable, *Les Finances de Guerre de la France*, M. G. Jèze a exposé les difficultés d'une détermination des dépenses de guerre.

Il est, dit-il, extrêmement difficile de dire exactement quelles sont les dépenses nouvelles entraînées par une guerre et qui n'auraient pas été faites sans la guerre.

Et, quelques lignes plus loin :

Tout au plus, est-il possible de connaître approximativement les sommes d'argent qui sont déboursées au cours de la guerre, non-seulement pour les opérations militaires proprement dites, mais pour les à-côtés de la guerre : secours aux familles des mobilisés, secours aux réfugiés des régions envahies, secours aux victimes de la guerre, intérêts des emprunts contractés, etc.

(1) « Si le Trésor public s'est appauvri et grandement appauvri, beaucoup de sommes qu'il a dépensées sont restées dans le pays et ne se sont pas perdues comme si elles étaient englouties dans un naufrage. »

E. D'EICHTHAL. — *Des Évaluations du coût de la Guerre.*

Pour éviter toute erreur et tout oubli, nous puiserons nos renseignements statistiques dans les documents officiels du Ministère des Finances, adoptant, pour la commodité des calculs, la classification des dépenses qu'il a présentée lui-même.

§ 2. Dépenses de Guerre de la France

Crédits ouverts. — Les Dépenses militaires et les Dépenses exceptionnelles des Services civils. — Les charges de la Dette. — Les Dépenses ordinaires des Services civils. — Le coût de la Guerre au Budget français à la fin de 1920. — Moyens de Trésorerie employés pour payer les Dépenses de Guerre.

Le 29 Décembre 1919, M. Klotz, Ministre des Finances déposait à la Chambre le projet d'Emprunt 5 % amortissable, et, avant le vote, apportait, à la tribune, l'exposé objectif et complet de la situation financière.

Et voici le tableau qu'il présentait des crédits ouverts jusqu'en Décembre 1919 :

	Milliards de francs
Fin 1914.	9
Année 1915.	22
— 1916.	33
— 1917.	42
— 1918.	54
— 1919.	48,3
TOTAL.	<u>208,3</u>

Soit en chiffres ronds **209 milliards de francs.**

Mais comment se répartit cette masse énorme, qu'il faut sans doute admettre dans son intégralité pour connaître la situation faite à nos finances par la guerre, mais qu'il serait pourtant intéressant de répartir entre divers chapitres pour connaître ce qui constitue à proprement parler des dépenses de guerre.

M, Klotz s'est borné à indiquer divers chefs de dépenses, mais

sans classification. On a, dit-il, dépensé 40 milliards pour l'artillerie, 6 milliards pour l'aéronautique, 7 milliards pour la marine.

Pour les dépenses sociales de la guerre, on a dépensé, d'autre part, 19 milliards, pour la dette, 25 milliards, pour les services publics, 20 milliards, pour le ravitaillement, 4 milliards, pour les régions libérées, 12 milliards 1/2.

La classification que nous n'avons pu obtenir du Ministre des Finances, nous la trouvons dans le *Rapport Général du Budget* de l'Exercice 1919, présenté au nom de la Commission du Budget de la Chambre par M. Louis Marin, Député. Dans cet important document, M. Louis Marin a traité, dans tous ses détails et avec beaucoup de soin, les recettes et les dépenses depuis le début de la guerre et la situation respective du budget ordinaire, du budget extraordinaire, des comptes spéciaux.

Il divise en trois catégories l'ensemble des dépenses auxquelles nos crédits de guerre ont dû faire face :

1° Les dépenses Militaires et dépenses exceptionnelles des services civils qui, pour M. Louis Marin, représentent les dépenses de guerre proprement dites ;

2° Les charges de la *dette*, perpétuelle, remboursable et viagère ;

3° Les dépenses ordinaires des services civils, déduction faite de celles du Ministère de la guerre, de la Marine et des Troupes Coloniales.

1° Dépenses Militaires et dépenses exceptionnelles de Guerre,
— Le chiffre global de cette catégorie s'élève à 164.538.088.014 fr. se décomposant comme suit :

a) DÉPENSES MILITAIRES PROPREMENT DITES. . . 131.370.000.000 fr.
mais il y a lieu de faire subir à ce total diverses réductions, d'une part, à cause des crédits employés à des acquisitions ou

à des fabrications de matériel cédé à nos alliés ; d'autre part, en raison des budgets normaux de paix des Ministères de la Guerre et de la Marine.

Les cessions de matériel aux alliés que le rapport de M. Louis Marin chiffrait par 3 milliards de francs environ figurent dans l'exposé de M. Klotz pour 8 milliards ; c'est ce dernier chiffre que nous retiendrons.

Les budgets normaux de paix sont évalués à 11 milliards de francs. Le chiffre total en diminution est donc de 19 milliards et ramène à 112 milliards et demi en chiffres ronds le surcroît de dépenses strictement militaires occasionné par l'état de guerre.

b) DÉPENSES EXCEPTIONNELLES DE GUERRE. — Sous ce titre, M. Louis Marin englobe : les allocations militaires, l'assistance aux victimes de la guerre, aux réfugiés et aux évacués dont M. Klotz a présenté la charge à 19 milliards, la reconstitution des régions envahies, les réfections et améliorations, et la réparation des dommages de guerre pour lesquels il faut prendre les chiffres fournis par M. Klotz, plus récents que ceux de M. Louis Marin. Ce chiffre est de 12 milliards 1/2.

Le total des dépenses exceptionnelles de guerre représente une somme de 31 milliards 1/2 qui, jointe à celle de 112 milliards 1/2 que nous avons établie plus haut, forme un ensemble de 144 milliards qui représente l'élément principal du coût de la guerre pour l'Etat français.

2° Les charges de la Dette, perpétuelle, remboursable et viagère s'élèvent, pour la période du 1^{er} Août 1914 au 31 Décembre 1914 à plus de 25 milliards de francs, savoir :

Dette consolidée	10.358 millions.
Dette remboursable . . .	12.782 —
Dette viagère	2.276 —
	25.416 millions.

Sur lesquels la part imputable à la guerre est :

Dette consolidée	6.800 millions.
Dette remboursable . . .	11.000 —
Dette viagère	432 —
	18.232 millions.

3° Les Dépenses ordinaires des Services civils ont nécessité pendant la période considérée, des demandes et des ouvertures de crédit s'élevant à 15.726 millions et demi dans le Rapport de M. Louis Marin, à 20 milliards d'après l'exposé de M. Klotz à la Chambre le 20 Décembre 1919. Nous sommes disposés à accueillir de préférence le chiffre de M. Klotz, que nous pensons bien se rapporter aux mêmes dépenses. L'augmentation assez importante — plus de 4 milliards — constatée d'un chiffre à l'autre, peut s'expliquer par le déficit croissant des réseaux ferrés, la hausse continue de tous les prix des denrées, fournitures et matières premières et les relèvement de traitements et salaires consentis aux diverses catégories de fonctionnaires.

Cette différence étant une conséquence de la guerre, il convient de l'ajouter à l'estimation faite par M. Louis Marin de la surcharge imposée à ces dépenses ordinaires des services civils par la guerre, estimation qu'il arrêta à 5 milliards en chiffres ronds.

La guerre a donc valu aux dépenses de cet ordre un surcroît de plus de 9 milliards de francs.

Il suffirait maintenant de totaliser, si la question ne se posait pas de savoir dans quelle catégorie on doit placer les dépenses effectuées au titre du ravitaillement, dépenses sur lesquelles le rapport de M. Louis Marin est muet, et que M. Klotz chiffre par 4 milliards de francs. A n'en pas douter, ce sont là des dépenses exceptionnelles de guerre, et, ce point acquis, nous pouvons

présenter de la manière suivante les divers éléments du coût de la guerre pour l'Etat français à la date du 31 Décembre 1919 :

Dépenses militaires et dépenses exceptionnelles de guerre	148	milliards.
Charge de la dette	18,2	—
Dépenses des Services civils	9	—
TOTAL	175,2	milliards.

Il s'en faut malheureusement de beaucoup que ce bilan puisse être définitivement arrêté à la date du 31 Décembre 1919. En 1920 continuent l'œuvre de réparation des dommages de guerre, la liquidation des pensions militaires et, en un mot, toutes les charges que le Traité de Paix impose au vaincu : le montant de ces charges que le projet de Budget de 1920 désigne sous le titre « *Compte des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des Traités de Paix* » s'élève à plus de 22 milliards de francs, pour la seule année 1920.

Il est juste d'y ajouter les charges des emprunts contractés pour faire face à ces crédits, soit en 1919, soit en 1920, et l'on trouvera ainsi un total au moins égal à 25 milliards de francs.

Le projet de Budget de 1920, comporte en outre, des crédits en vue de dépenses exceptionnelles résultant des hostilités, dont le montant se chiffre par 6.616.199.133 francs. On trouve dans ces crédits les dépenses d'assistance aux réfugiés (407.000.000 de francs) ; les dépenses d'entretien des armées à l'étranger (773.000.000 de francs) ; le paiement des indemnités de démobilisation (773.000.000 de francs) ; les dépenses des missions françaises en Palestine, Syrie et Arménie (100.000.000 fr.). Mais certaines dépenses ne nous paraissent pas devoir être comprises dans les dépenses de guerre. Ainsi, le fonds de soutien des valeurs des emprunts de la Défense Nationale, (1.440.000.000 de fr.) et nous n'accepterons les dépenses du Budget extraordinaire que pour 5 milliards de francs environ parmi les dépenses de guerre.

De sorte qu'à la fin de l'année 1920, la guerre aura coûté aux finances publiques de la France une somme d'environ **205 Milliards de Francs**.

Ayant donné le montant des crédits engagés par la France pendant la guerre, et essayé de dégager parmi ces crédits les sommes imputables à la guerre, il nous faut indiquer à l'aide de quelles ressources le Trésor public a pu faire face à ces paiements dont l'énormité, non seulement déborde toutes les prévisions les plus larges, mais encore semble poser à l'esprit des financiers un problème réputé jusqu'alors insoluble.

Nous connaissons le passif de cette gigantesque affaire ; cherchons les éléments de l'actif ; ou plutôt, l'établissement d'un bilan étant encore prématuré, nous connaissons le débit du compte de profits et pertes de l'entreprise, calculons les crédits qu'il a fallu s'assurer pour obtenir un fonds de roulement suffisant, c'est-à-dire alimenter une Trésorerie dont les besoins journaliers étaient de 41 millions en 1914, 63 millions en 1915, puis successivement 82, 100, 127, en 1916, 1917, 1918, pour monter encore jusqu'à 139 millions en 1919 (1).

M. Klotz, alors Ministre des Finances, a donné à la Chambre des Députés, le 29 Décembre 1919, le tableau des ressources diverses qui ont fourni à la Trésorerie des moyens de paiement :

	En Millions de Francs
Impôts.	31.973
Obligations et Bons de la Défense	
Nationale	49.114
Opérations de crédit à l'Etranger .	34.000
Avances de la Banque de France .	25.365
Emprunts	55.000
TOTAL.	<u>195.452</u>

L'écart de plus de 12 milliards de francs constaté entre les ressources et les crédits votés montre assez la gravité de la situation financière de la France.

(1) Déclarations de M. François Marsal à la Chambre des Députés, le 29 mars 1920.

Le Trésor public a un fonds de roulement négatif et ne peut subsister sans catastrophe qu'en retardant l'ordonnancement et le mandatement des paiements de dépenses déjà effectuées.

Ce n'est pas d'ailleurs un système instauré par la guerre : chacun sait que l'Etat est mauvais payeur, car c'est mal payer que de payer après la tradition de la chose, sans donner un intérêt correspondant au retard qu'on apporte à s'acquitter envers son créancier. Chacun sait cela, et les fournisseurs mieux que quiconque. Dès lors faut-il s'étonner qu'ils agissent en conséquence, et qu'ils aient pris l'habitude de comprendre dans le prix de leurs fournitures une somme représentant l'intérêt du montant de leurs factures pendant le temps présumé qu'ils devront faire eux-mêmes une avance de fonds.

Qui achète à crédit paie plus cher ; qui paie en retard achète mal. C'est le cas de l'Etat et l'on peut dire que le prix souvent excessif des fournitures faites à l'Etat pendant la guerre, est justifié par les lenteurs de paiements de la Trésorerie, qui, en définitive, supporte à cause de cela des charges beaucoup plus fortes, car le fournisseur averti lui inflige une augmentation d'au moins 10 %, parfois davantage, tandis qu'elle pourrait se procurer des moyens de paiement à un taux maximum de 6 %.

CHAPITRE III. — Éléments de la Dette Française

Généralités. — § 1. Dette flottante exigible à courte échéance : 1^o Dette intérieure avec et sans intérêts ; 2^o Dette extérieure. — § 2. Dette à terme : 1^o Intérieure ; 2^o Extérieure. — § 3. Avances de la Banque de France et de la Banque d'Algérie. — § 4. Dette consolidée.

Nous venons d'indiquer à quelles sources l'Etat s'était procuré les moyens de financer la guerre, mais à quel prix a-t-il pu obtenir ces sommes considérables ? Autrement dit, quels engagements a-t-il dû souscrire pour obtenir ces sommes ?

Certes, il serait très souhaitable que le montant des ressources ainsi recueilli fut au plus égal au capital dont l'Etat s'est

reconnu débiteur envers ses prêteurs. Nous disons au plus égal, puisque la part provenant des impôts constitue une rentrée nette et définitive et que, s'il suffisait de déduire cette part du total des ressources, la dette globale de l'Etat ne dépasserait pas 163.479 millions de francs.

Pour connaître de façon précise la situation financière de la France, il importe donc de chiffrer exactement les éléments de son passif, Nous nous permettons d'attirer l'attention sur l'intérêt que nous paraît présenter ce point particulier. Il nous semble en effet qu'il est insuffisant de savoir par quels moyens la Trésorerie a pu faire face aux paiements des crédits budgétaires, et qu'on ne connaîtra pleinement la gravité de l'heure pour les finances de l'Etat que si l'on sait, au moyen de documents officiels, quelles charges elles vont avoir à supporter dans les années futures par le seul fait des emprunts déjà réalisés. Cette préoccupation nous dicte d'ailleurs notre choix du mode de présentation des dettes publiques. Nous écartons la division en dette intérieure et dette extérieure qui aurait cependant l'avantage de faire apparaître nos engagements vis-à-vis de l'étranger, et nous diviserons le montant de la dette en quatre principales rubriques :

I. — Dette flottante exigible à courte échéance.

II. — Dette à terme.

III. — Avances de la Banque de France et de la Banque d'Algérie.

IV. — Dette consolidée.

§ 1. Dette flottante exigible à courte échéance

1° Dette intérieure :

a) NE PORTANT PAS INTÉRÊTS :

Divers comptes de correspondants
du Trésor ou de déposants au Tré-
sor et principalement Mandats
tirés sur le Trésor par les Tréso-
riers-payeurs Généraux — pour
un total de 942.212.100 fr. (1)

b) PORTANT INTÉRÊTS :

DÉSIGNATION DES COMPTES	Situation présumée en capital au 31 Décembre 1919
Trésoriers Généraux, L/C d'avances envers le Trésor	285.209.900
Divers particuliers, L/C courant au Trésor .	485.625.000
Fonds des Communes et des Etablissements Publics (Départements).	705.671.100
Fonds de la Ville de Paris, S/C courant . .	1.000.000
Fonds de divers Etablissements de Paris .	8.014.000
Ministère de l'Instruction publique, S/C de fondations Anglaises, Ecossaises, Irlan- daises.	526.600
Caisse des Dépôts et Consignations, S/C courant	129.207.600
Caisse des Dépôts et Consignations, S/C de fonds non employés des Caisses d'Epargne.	29.630.300
Caisses des Dépôts et Consignations, S/C de fonds non employés de la Caisse Nationale des retraites pour la Vieillesse	36.375.300

(1) Exposé des motifs du Budget de 1920, N° 168, 1^{re} Vol. p. 170.

DÉSIGNATION DES COMPTES

Situation présumée
en capital
au 31 Décembre 1199

Caisse des Dépôts et Consignations, S/C de fonds des retraites ouvrières et paysannes.	8.172.500
Crédit Foncier de France S/C courant . . .	145.300
Monts-de-Piété, L/C de fonds placés au Tré- sor avec intérêts.	101.594.600
Banque Nationale de Grèce, S/C de fonds au Trésor <i>en drachmes</i>	245.892.900
Trésorerie fédérale des Etats-Unis, S/C courant	699.702.700
Bons du Trésor en circulation.	1.907.295.900
Bons de la Défense Nationale en circulation.	45.445.420.600
	50.108.682.200
Total des comptes (a) et (b) (1)	51.050.894.300

2° Dette extérieure

Situation présumée
en capital
au 31 Décembre 1919

Bons du Trésor remis à la Trésorerie Bri- tannique, £ 454.557.000	17.559.160.000
Bons du Trésor remis à la Banque d'Angle- terre £ 65.000.000.	2.654.275.000
Bons du Trésor émis dans le public par la Banque d'Angleterre, £ 10.000.000. . .	408.835.000
Bons du Trésor émis aux Etats-Unis, \$ 25.508.000	273.955.000
Bons du Trésor émis au Japon, yens 30.000.000	158.400.000

(1) Exposé des Motifs du Budget 1920, N° 168. 1^{er} Vol. p. 168.

DÉSIGNATION DES COMPTES		Situation présumée en capital au 31 Décembre 1919
Crédits en Banque	Espagne	Avances sur titres (pes. 137.723.000). 283.733.000
		Crédit de l'accord de Mars 1918, pes. 420.000.000 863.200.000
		Crédit de l'accord du 6 Mars 1918, pes. 35.000.000 72.100.000
	Suède .	kroners. 50.000.000 115.750.000
	Norvège.	kroners. 60.000.000 138.900.000
	Argentine	pesos. 25.000.000 261.183.000
	Suisse	Crédit de l'accord du 29 Déc. 1917, fr. 116.500.000 223.680.000
		Crédit de l'accord du 10 Juillet 1919, fr. 30.000.000 57.600.000
	Hollande.	florins. 53.000.000 221.137.500
	Angleterre . .	£ 10.500.000 428.767.500
	Uruguay.	piastres 15.000.000 169.500.000
	TOTAUX . . .	Frcs. 23.892.180.000
TOTAL des 1° et 2° (1) Frcs.		74.943.074.300

La confrontation des chiffres exprimés en monnaies étrangères et des crédits traduits en monnaie française, aboutit à cette douloureuse constatation que nous n'avons pu obtenir, même de nos Alliés, que les avances consenties soient décomptées au change fixe, valeurs normales avant-guerre. Le tout est compté aux cours du change du jour et la baisse du franc sur

(1) Exposé des motifs du Budget, N° 168, 1^{er} Vol. p. 172.

les marchés étrangers, s'étant considérablement aggravée depuis le 31 Décembre 1919, notre dette flottante extérieure se trouve accrue dans une proportion importante qui n'est pas loin d'atteindre 50 %. Il y aurait lieu d'appliquer au chiffre de 23.892 millions, un relèvement d'environ 10.000 millions, ce qui porterait notre seule *dette flottante* à *85 milliards de francs* en chiffres ronds.

§ 2. Dette à terme

1° Dette intérieure (1)

Obligations de la Défense Nationale	Quinquennales	166.200.000
	Sexennales.	202.152.000
	Décennales.	545.619.000
TOTAL.		<u>913.971.000</u>

2° Dette extérieure

DÉSIGNATION DES NATURES DE DETTE	Situation présumée en capital au 31 Décembre 1919
Avances de la Trésorerie Américaine, \$ 2.785.300.000.	29.943.900.000
Emprunt Anglo-Français aux Etats- Unis, \$ 250.000.000.	2.687.000.000
Emprunt de la Ville de Paris aux Etats- Unis, \$ 50.000.000	537.720.000
Emprunt des Villes de Lyon, Bordeaux et Marseille aux Etats-Unis, \$ 45.000.000.	483.500.000
Emprunt au Japon, Yens 100.000.000	528.000.000
Obligations remises au Gouvernement américain en prix de ses stocks, \$ 400.000.000	<u>4.298.000.000</u>
TOTAL. . . Fr.	<u>38.478.120.000</u>
TOTAL des 1° et 2° (2) . Fr.	<u>39.392.091.000</u>

(1) Le tableau comparatif de la Dette Publique au 31 Décembre 1918 et au 31 Décembre 1919 — Annexe VII à l'exposé des motifs du Budget de 1920, N° 168, 1^{er} Vol. — Ne présente pas de discrimination entre la dette intérieure perpétuelle et la dette intérieure à terme.

(2) Exposé des motifs du Budget de 1920. N° 168, 1^{er} Vol. p. 171.

On remarquera également que le dollar et le yen sont portés au cours du change du jour, soit pour le dollar 10 fr. 75, et 5 fr. 28 pour le yen, ce qui oblige pour fixer les idées, d'après les plus récentes données, à infliger au total une augmentation d'environ 45 %, ce qui porte le montant de la dette extérieure à terme à **56 milliards** en chiffres ronds.

§ 3. *Avances de la Banque de France et de la Banque d'Algérie*

1° Banque de France	26.100.000.000
2° Banque d'Algérie.	280.000.000
TOTAL. . . . Fr.	<u>26.380.000.000</u>

§ 4. *Dette consolidée*

Soucieux de maintenir intacte la puissance économique du pays, toujours amoindrie quand on est contraint d'avoir à l'extérieur une dette perpétuelle, les divers gouvernements de la guerre n'ont conclu à l'étranger que des emprunts à terme. Il n'y a pas jusqu'ici, on ne saurait dire pour combien de temps, de dette consolidée extérieure.

La dette consolidée, et à terme éloigné, puisque nous avons adopté dans ces grandes lignes le mode de présentation de l'annexé VIII de l'exposé des motifs du Budget de 1920, se décompose de la manière suivante :

Rentes 3 %.	19.745.460.767
Rentes 5 %.	25.152.580.000
Rentes 4 % 1917	12.961.300.000
Rentes 4 % 1918	30.465.875.000
Rentes 3 % amortissables	3.039.569.000
Rentes 3 % —	25.050.500
Annuités versées à la Caisse des Dépôts et Consignations pour amortir une somme de rentes équivalente à celle émise en 1901	201.132.000

Annuités aux Compagnies de chemins de fer pour garanties d'intérêts de 1871 et 1872 .	33.232.813
Annuité à la Compagnie des chemins de fer de l'Est (Loi du 17 juin 1873).	289.443.001
Annuité à la Compagnie des chemins de fer P.-L.-M. (Loi du 18 février 1898)	55.834.307
Annuité à la Compagnie des chemins de fer d'Orléans pour les lignes échangées entre elle et l'Etat.	47.156.561
Remboursement de la dette du Trésor vis-à-vis de la Caisse de Dépôts et Consignations au 1 ^{er} janvier 1902.	183.700.000
Prêt aux victimes du tremblement de terre (Bouches-du-Rhône-Vaucluse). Loi du 23 juillet 1909. Annuité au Crédit Foncier . .	5.002.000
Prêt aux victimes des inondations de 1910. (Loi du 18 mars 1910). Annuité au Crédit Foncier.	618.000
Annuités aux Compagnies de chemins de fer	683.592.903
Rachat de concession de canaux	455.316
Annuité de rachat à la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest.	2.444.492.000
Obligations amortissables des Chemins de fer de l'État	1.322.150.000
Annuités dues aux départements ou communes pour constructions scolaires	6.056.082
Annuités de remboursements des avances faites par la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse aux Sociétés de crédit immobilier	17.919.400
Annuités aux Compagnies de chemins de fer (conventions autres que celles approuvées par les lois du 20 novembre 1883)	19.349.000
Annuités aux Compagnies de chemins de fer (conventions approuvées par les lois du 20 novembre 1883).	1.050.000.000
TOTAL (1) . Fr.	97.751.968.650

(1) Exposé des motifs du Budget de 1920. Annexe VIII, N° 168, 1^{re} Vol., p. 164 et 166.

Les tableaux précédents peuvent être groupés de la manière suivante, compte tenu des relèvements provenant de la hausse des changes :

§ 1. Dette flottante exigible à courte échéance.	83.000.000.000
§ 2. Dette à terme.	57.000.000.000
§ 3. Avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie.	26.380.000.000
§ 4. Dette consolidée.	97.751.000.000
TOTAL GÉNÉRAL. . . . Fr.	<u>266.131.000.000</u>

Si l'on veut se rendre compte de l'importance de la dette extérieure, il suffit d'additionner les deux paragraphes de la dette flottante extérieure, et de la dette à terme extérieure, de la manière suivante :

Dette	{ Flottante.	34.000.000.000
Extérieure	{ A terme.	56.000.000.000
TOTAL. . . . Fr.		<u>90.000.000.000</u>

Plus du tiers des engagements de l'Etat est formé par des engagements à court terme vis-à-vis de l'Etranger. Notons, dès maintenant, que l'Angleterre et les Etats-Unis sont de beaucoup nos principaux créanciers, et que ce sont les nécessités cruelles d'une lutte de plus de quatre années pour la cause du Droit attaqué, et de la Civilisation menacée qui ont fait peser sur les épaules de la France ce formidable fardeau financier, dont la masse menacée d'écraser notre pays, déjà épuisé par tant d'héroïques efforts. Qu'il est lourd pour les grands vainqueurs, le poids de la Victoire !

Nous connaissons maintenant aussi exactement qu'il est possible, la situation financière de la France, situation entièrement nouvelle au lendemain de la guerre, puisque les engage-

ments financiers de l'Etat avant le 1^{er} août 1914 ne dépassaient pas 30 milliards de francs. Mais puisque les efforts surhumains de tous les Français ont décidé la victoire à se ranger sous nos drapeaux, n'est-il pas légitime que la victoire paie ses artisans. La France depuis 1870, depuis le Traité de Francfort — 10 Mai 1871 — sait ce qu'il en coûte d'être vaincue, d'être les vaincus de l'Allemagne. Aussi, était-ce fréquent d'entendre dire à nos soldats, dans les premiers mois de la guerre : « Nous allons chercher nos cinq milliards » et toujours, quelque'un ajoutait : « avec les intérêts ».

Ce vœu populaire, qui montrait comme on comprenait l'influence décisive de l'indemnité de guerre sur la prospérité économique de l'Allemagne après notre défaite, comment a-t-il été traduit dans le Traité de Paix que nous avons imposé à l'Allemagne ?



DEUXIÈME PARTIE

LES MOYENS FINANCIERS DU TRAITÉ DE PAIX

CHAPITRE I. — Les Droits du Vainqueur

Après une guerre, l'État victorieux paraît, par le Traité de Paix, s'arroger tous les droits. « Les traités de paix, disent MM. Funck-Brentano et Sorel (1), sont les actes par lesquels les belligérants constatent l'état de leurs forces, règlent, d'après les résultats de la guerre, leurs prétentions et les convertissent en droit. »

D'après cette définition, le traité de paix n'est autre chose que la consécration légale de la force. En fait, les auteurs cités ont parfaitement raison, et ils écrivaient ces lignes au lendemain du traité de Francfort, qui, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, avait consacré la primauté légale de la Force. Or, d'après la doctrine allemande, la Force crée le Droit et porte en soi, avec toute l'autorité de la justice, la justification de ses actes au regard de la conscience universelle.

C'est l'honneur de la France de n'avoir jamais accepté cette interprétation, brutale jusqu'à la barbarie, de la notion du Droit.

Les Allemands eux-mêmes ne s'en sont faits les protagonistes que pour couvrir d'un raisonnement juridique la violation du Droit naturel que constituait l'annexion de l'Alsace et de la Lorraine sans plébiscite et malgré les émouvantes protestations des représentants librement élus du peuple des deux provinces. Vainement ils s'y efforcèrent pendant plus de quarante années : nos droits, dont on avait éloquemment proclamé l'imprescriptibilité, résistaient à toutes les attaques doctrinaires des juristes allemands.

(1) Voir MM. FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis du Droit des Gens* 1877, p. 309.

Pour faire approuver son crime de 1870 et justifier ceux qu'elle méditait encore, l'Allemagne a empoisonné l'esprit de son peuple en enseignant la théorie de la force :

Seul mérite le nom d'Etat le peuple organisé qui a la force. Et l'Etat est un absolu dont la force n'est limitée que par lui-même. Ihering a soutenu que c'était le but qui créait le droit. Kohler, universitaire berlinois, a publié une brochure intitulée « Nothsrecht ». Le droit de nécessité. Or, c'est ériger en système juridique, la maxime populaire « nécessité fait loi » qui précisément n'a en vue que de défendre les faibles contre les tyrannies de la force en fournissant à ceux-là qui commettent un acte délictueux l'excuse du besoin, mais non l'appui d'un droit. (1) Tous les efforts des Sociétés ont toujours tendu à ruiner l'omnipotence souveraine de la force. M. Larnaude, a pu même donner de la Société cette belle définition : *La Société est une possibilité pour celui qui a un droit de le faire respecter, même lorsqu'il est le seul à avoir ce droit.*

On trouve encore dans J.-J. Rousseau à propos de la légitimité du gouvernement une excellente réfutation de la théorie de la Force (2).

(1) M. LARNAUDE, *Cours sur le Droit Public Général* professé à la Faculté de Droit de Paris en 1915-1916.

« Le droit tel qu'on le voit, tel qu'il se déroule depuis qu'il y a des sociétés qui vivent n'est pas autre chose qu'une protestation continue contre les effets de la force. Le droit n'est pas autre chose, soit qu'il s'agisse du droit proprement dit, du droit en général, soit qu'il s'agisse du droit international, qu'une abolition continue de la force que l'on voit dans son évolution. Comme le disait M. Renouard, Procureur général, dans son discours de rentrée à la Cour de Cassation du 4 novembre 1872, l'histoire nous fait assister « au détronement progressif de la force ». En effet l'histoire du droit démontre que les faibles ne doivent pas, comme ils l'ont été à certaines époques, être sacrifiés à la force.

On trouve partout les applications de cette idée ; en droit public où les faibles ont des droits qui les mettent sur la même ligne que les forts ; dans le droit privé où l'on voit la famille s'humaniser et arriver à une protection du faible toujours plus grande. En un mot, c'est dans l'idée même de société que se trouve la justification rationnelle et théorique de cette conception que le droit n'est fait que pour mettre la force de côté ou pour l'avoir à son service : la société est une possibilité pour celui qui a un droit, de le faire respecter, même lorsqu'il est le seul à avoir ce droit ».

(2) J.-J. ROUSSEAU, *Contrat Social*, liv. I., chap. III. « Supposons un moment ce prétendu droit de la force, je dis qu'il n'en résulte qu'un galimatias inexplicable ; car sitôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause, toute force qui surmonte la première succède à son droit. Sitôt qu'on peut désor-

Donc, à l'encontre des théories allemandes, la source du droit, même pour les Etats, n'est pas, dans la force, ni la force elle-même. Il n'est pas de surrace, et, même marqué du sceau glorieux de la victoire, il n'est pas de peuple élu. En dépit de Treitschke, de Nietzsche et de Haeckel il existe un droit des individus, même faibles, comme un droit des Etats, même petits. Et si, après une guerre, le vainqueur a des droits, que le Traité reconnaît, il ne tient pas ses droits de sa victoire qui n'est, après tout, qu'une supériorité de sa force affirmée par les armes.

La victoire n'est qu'un moyen de faire enregistrer les droits du vainqueur dans un contrat synallagmatique où les deux parties, se présentent sur un pied d'égalité, comme plaideurs au tribunal.

Le vainqueur a donc des droits antérieurs à sa victoire, des droits qui ne cesseraient pas d'exister si la fortune des armes lui avait été contraire, car les Etats n'acceptent pas la guerre comme un « jugement de Dieu » qui aboutit aussi en définitive à fonder le droit sur la Force (1).

Nous allons examiner, en particulier, quels sont les droits financiers du vainqueur.

béir impunément, on le peut légitimement; et puisque le plus fort a toujours raison, il ne s'agit que de faire en sorte qu'on soit le plus fort. Or, qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse? S'il faut obéir par force, on n'a pas besoin d'obéir par devoir et si l'on est pas forcé d'obéir, on n'y est plus obligé

Convenons donc que force ne fait pas droit et qu'on n'est obligé d'obéir qu'aux puissances légitimes. »

(1) En comparant ces idées, généralement admises dans le Droit public, à l'histoire diplomatique, même la plus récente, on ne peut se retenir de remarquer l'état embryonnaire du Droit international public.

« L'histoire est là pour nous dire que l'acquisition de territoire est presque toujours, malgré des dénégations aussi mensongères que solennelles, l'objectif réel de la plupart des guerres entreprises ». Henry BONFILS. — *Manuel de Droit International public*, p. 1084.

CHAPITRE II. — Les droits financiers du Vainqueur

« Le principe d'une indemnité de guerre, imposée par le vainqueur au vaincu, est admissible et explicable, dit M. Henry Bonfils (1) quand l'indemnité représente les frais exposés par le vainqueur pour soutenir les hostilités et la réparation du préjudice causé par la résistance de l'adversaire ».

Il nous semble que cette explication est insuffisante, et qu'il faudrait essayer de substituer une notion juridique à cet exposé de fait.

De plus, elle semble limiter le droit financier du vainqueur, et le faire consister seulement en un paiement.

Le droit financier du vainqueur se ramène à une idée de responsabilité de l'Etat vaincu, responsabilité qui découle de sa personnalité morale. Puisqu'il peut s'engager valablement, l'Etat doit tenir ses engagements, et la rupture du contrat, ou la non-exécution de ses clauses, ouvre un droit à l'autre partie,

L'idée de responsabilité met en cause l'application par extension au Droit international, des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil (2).

Si l'on compare la guerre à un procès, il est légitime que le vaincu soit condamné aux dépens, mais à pousser trop le raisonnement par analogie, on aboutirait vite à ressusciter la légitimité du « Jugement de Dieu » et à réintroduire la théorie de la force, aussi dangereuse que fausse.

Le vaincu doit donc être condamné à acquitter les dépenses de la guerre dans la mesure seulement où il est responsable de

(1) *Opus citatum*, p. 1088.

(2) Art. 1382. — Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

Art. 1383. — Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

Art. 1384. — On est responsable, non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

la rupture du contrat international qui liait les belligérants *ante bellum*. Le vaincu, s'il paie les frais de guerre du vainqueur, ce n'est pas en tant que vaincu, parce qu'il a perdu son procès, mais en tant que responsable du conflit sanglant par quoi il a prétendu résoudre un différend, au lieu de le porter devant le tribunal international créé à cet effet.

Mais, objectera-t-on, il peut arriver que la déclaration de guerre soit le fait de l'Etat le plus pacifique, que l'on menace de mesures immédiates attentatoires à sa sécurité, à son indépendance. Cet Etat sera-t-il tenu pour responsable? Non certes, pas davantage que n'est condamnée pour meurtre la personne qui tue le rôdeur braquant sur elle son revolver et lui enjoignant de céder son portefeuille. On applique dans l'un et l'autre cas l'exception de légitime défense.

La responsabilité apparaît mieux encore dans la question des dommages de guerre.

Ce n'est plus la responsabilité morale, mais la responsabilité civile qui joue de la manière ordinaire.

Elle met à la charge du vaincu toutes les destructions, dévastations, incendies, pillages, meurtres, viols dont il s'est rendu coupable au cours des hostilités. Elle l'oblige à la restitution des objets volés, au paiement des réquisitions, au remboursement des contributions exigées des villes. Elle le frappe de l'obligation de réparer les torts causés par lui aux personnes et aux biens, en violation des lois naturelles et des prescriptions du Droit international.

CHAPITRE III. — Les Droits Financiers du Vainqueur
dans le Traité de Versailles du 28 Juin 1919

Avant d'examiner quels moyens les clauses financières du Traité de Paix donnent à la France de parer aux charges écrasantes nées de la guerre, nous voulons chercher sur quelles bases ont été fondées ces clauses et quels arguments juridiques ont été produits pour les justifier.

— *L'article 231* est très explicite à cet égard.

Les gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne reconnaît que L'ALLEMAGNE ET SES ALLIÉS SONT RESPONSABLES, POUR LES AVOIR CAUSÉS, DE TOUTES LES PERTES ET DE TOUS LES DOMMAGES SUBIS PAR LES GOUVERNEMENTS ALLIÉS ET ASSOCIÉS ET LEURS NATIONAUX en conséquence de la guerre qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses Alliés.

C'est plus qu'un article de Traité : c'est un jugement fortement motivé, qui contient expressément les aveux du coupable co-signataire du texte qui le condamne. A n'en pas douter, c'est l'idée de responsabilité du vaincu qui fonde le droit du vainqueur aux réparations.

Et les deux sortes de responsabilités que nous avons exposées plus haut reçoivent ici leur application. C'est la responsabilité morale, issue du droit public, qui entraîne le droit à réparation de toutes les pertes subies par les Gouvernements ; c'est la responsabilité qu'on est tenté de nommer responsabilité civile, parce que c'est une notion de droit civil adopté par les conventions internationales, en particulier par la conférence de La Haye, qui est la cause juridique des réparations des dommages subis par les nationaux des vainqueurs,

Et pourtant, dès l'article suivant, les vainqueurs abandonnent une partie des droits dont ils ont fait admettre la légitimité.

L'article 232 du Traité dispose, en effet :

« Les Gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes — en tenant

compte de la diminution permanente de ces ressources qui résulte des autres dispositions du présent Traité — pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages.

« Les Gouvernements alliés et associés exigent toutefois, et l'Allemagne en prend l'engagement, que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de chacune des Puissances alliées et associées et à ses biens, etc..... »

On s'en est donc tenu aux propositions du Président Wilson du 8 janvier 1918, qui étaient formelles sur l'obligation pour l'Allemagne de *restaurer* les régions qu'elle avait envahies ou dévastées.

Toutefois, et, on veut le croire, à l'instigation de la délégation française, soucieuse d'élargir dans la mesure du possible les cadres singulièrement rétrécis de l'article 232, l'annexe I de la Partie VIII (Réparations) énumère les catégories des dommages pour lesquels, « compensation », porte le texte, peut être réclamée de l'Allemagne.

On a réussi à faire rentrer dans cette liste, « en tant que dommage causé aux peuples des puissances alliées et associées », toutes pensions ou compensations de même nature aux victimes militaires (armées de terre, de mer et forces aériennes) mutilés, blessés, malades ou invalides et aux personnes dont ces victimes étaient le soutien.

Et, sous le n° 7, on trouve « les allocations données par les Gouvernements des Puissances alliées et associées aux familles et aux personnes à la charge des mobilisés ».

Voilà, certes, une extension intéressante des clauses limitatives de l'article 232, et qui aboutit en définitive à faire supporter à l'Allemagne une part des dépenses occasionnées par la guerre, soit directement comme les pensions militaires, soit indirectement à la suite de dispositions législatives, comme les allocations militaires.

CHAPITRE IV. — Moyens Financiers apportés à la France par les clauses financières du Traité

Examen des clauses relatives aux réparations et des clauses financières du Traité. — Critiques de forme : Opinions de MM. TRUCHY et DUBOIS. — Critiques de fond. — Le Système forfaitaire. — Les idées de M. J.-H. KEYNES. — Conclusion.

Du fait que, dans le Traité de Versailles, les droits financiers du vainqueur se résument à une question de réparations, il faut conclure que l'étude des seules clauses financières apporte au problème qui nous intéresse des lumières notoirement insuffisantes. Il faut, au contraire, s'attacher avec le plus de soin au chapitre des réparations (Partie VIII, art. 231 à 247), et considérer comme accessoires les clauses financières proprement dites (Partie IX, art. 248 à 263).

Attachons-nous d'abord à expliquer le contenu de ces articles ; les connaissant bien, nous dirons mieux ensuite, et les critiques dont ils ont été l'objet, et celles qu'elles nous suggèrent à nous-mêmes,

L'article 232, dont nous avons cité plus haut deux paragraphes, en contient un troisième s'adressant spécialement à la Belgique. Il oblige l'Allemagne, « en conséquence de la violation du Traité de 1839 » à rembourser toutes les sommes empruntées aux Alliés par la Belgique jusqu'à la date de l'armistice, plus l'intérêt de ces sommes à 5 % par an.

Ces dettes de la Belgique sont de deux sortes : 1° des ouvertures de crédit qui, pour la France, représentaient en capital seulement, 2.023 millions de francs (1) au 11 novembre 1918.

2° Des dépenses faites pour les alliés pour le compte du Gouvernement Belge : allocations aux réfugiés belges, cession de matériel, transports, etc... Le montant de ces dépenses n'a pas encore été chiffré, mais nous croyons nous tenir sensiblement

(1) Rapport de M. Louis Dubois (Chambre Session de 1919, N° 6669).

au-dessous de la vérité en fixant à un minimum de 3 milliards de francs le total des avances de ce genre consenties à la Belgique par la France (1).

C'est toutefois à la *Commission des Réparations* que le traité laisse le soin de déterminer le montant de ces sommes.

Ce montant, le Gouvernement allemand s'engage à le représenter par une émission immédiate de bons au porteur payables en marks or au plus tard le 1^{er} mai 1926.

L'article 233 spécifie que le montant des dommages ouvrant droit à des réparations sera fixé par une commission interalliée dénommée *Commission des Réparations* dont les travaux devront être arrêtés le 1^{er} mai 1921 au plus tard et transmis à cette date au Gouvernement allemand. En même temps, la commission réglera les modalités des paiements de l'Allemagne de manière à parvenir à l'acquittement intégral, au bout de trente ans, tout retard dans le paiement à cette date pouvant donner lieu à l'établissement des conditions nouvelles.

L'article 234 se borne à prescrire des enquêtes « de temps à autre » sur les forces financières de l'Allemagne, les modalités des paiements pouvant se régler d'après les résultats de ces enquêtes.

Avec l'article 235, commencent les précisions. Il paraît fixer même un montant de paiements immédiats. Son importance nous oblige à en donner le texte :

« Afin de permettre aux Puissances alliées et associées d'entreprendre dès maintenant la restauration de leur vie industrielle et économique, en attendant la fixation définitive du montant de leurs réclamations, l'Allemagne paiera, pendant les années 1919 et 1920 et les quatre premiers mois de 1921, en autant de versements et suivant telles modalités (en or, en marchandises, en navires, en valeurs ou autrement) que la Commission des Réparations pourra fixer, l'équivalent de 20.000.000.000 (vingt

(1) M. Klotz à la Chambre le 29 décembre 1919 a dit que le compte de cession du matériel s'élevait à 6 milliards 125 millions et les avances aux alliés à 8 milliards de francs.

milliards) marks or à valoir sur les créances ci-dessus : sur cette somme, les frais de l'armée d'occupation après l'armistice du 11 novembre 1918 seront d'abord payés, et telles quantités de produits alimentaires et de matières premières qui pourront être jugées, par les Gouvernements des Principales Puissances alliées et associées, nécessaires pour permettre à l'Allemagne de faire face à son obligation de réparer, pourront aussi, avec l'approbation desdits Gouvernements, être payées par imputation sur la dite somme. Le solde viendra en déduction des sommes dues par l'Allemagne à titre de réparations. L'Allemagne remettra en outre les bons prescrits au paragraphe 12 (c) de l'annexe II ci-jointe. »

Voici l'organisation du système des bons prévu par l'article 233. Ces bons ne sont autre chose que des reconnaissances de dette signées des gouvernements de l'Allemagne et n'ont d'autre valeur que celle que l'on voudra bien attacher à leur signature. Ils n'ont par eux-mêmes aucune force libératoire. C'est la véritable création financière du Traité de Paix. Leur émission est réglée de la manière suivante : Une première émission de 20 milliards de marks or reproduit, sous une forme permettant une transmission, l'engagement accepté à l'article 233. C'est une sorte de papier-monnaie que l'Allemagne retirera de la circulation par ses versements de toute nature effectués jusqu'au 1^{er} mai 1921.

Toutefois, il importe de faire dès maintenant le départ entre deux sommes de vingt milliards de marks et qu'on est tenté de confondre en une seule, à première lecture. La première somme de 20 milliards de marks or est stipulée par l'article 233, avec indication des paiements de priorité auxquels elle sera employée jusqu'à due concurrence. Mais, *in fine*, l'article 233 porte : « L'Allemagne remettra *en outre* les bons prescrits au paragraphe 12 (c) de l'annexe II ci-jointe. »

Mais ce qui contribue à laisser flotter l'obscurité, c'est qu'en réalité il n'y a pas deux sommes entièrement distinctes de 20 milliards chacune.

La seconde somme n'est pas, à vrai dire, une provision malgré son terme rapproché ; ce n'est qu'une reconnaissance de dette, puisqu'elle est créée sous forme d'émission de bons au porteur qui pourront être amortis avec les versements prévus à l'article 235, sauf pour la part de ces versements qui a pour objet le remboursement des frais d'occupation et des achats de matières premières et alimentaires. Si les versements ainsi définis ne suffisent pas à amortir le total des bons, ils viendront pour leur reliquat augmenter la valeur des bons de la 2^e catégorie et comme eux porteront intérêts.

L'intérêt de la distinction entre les 20 milliards de l'article 235 et ceux du § c, 1^o de l'annexe II est évident dans l'hypothèse de frais d'occupation extrêmement élevés ou d'achats considérables de marchandises par l'Allemagne pour le paiement desquels la provision prévue par l'article 235 serait à peine suffisante. Dans ce cas, les 20 milliards de bons seraient à peine amortis et leur solde viendrait grossir les bons de la 2^e catégorie.

2^o Une autre émission, immédiate aussi, de 40 milliards de marks or, portant intérêts à 2 1/2 % entre 1921 et 1926, et ensuite à 5 % avec 1 % en supplément pour l'amortissement, à partir de 1926 sur le montant total de l'émission.

Quelle est la nature de ces bons ? Ce ne sont pas des obligations, malgré leur taux d'intérêt : ce ne sont pas des titres de rentes, car l'Allemagne n'assure pas leur service et l'émission d'ailleurs n'est pas une opération de crédit à laquelle participeraient des banquiers ou le public. Ce sont plutôt des billets à ordre ou mieux au porteur, sur lesquels le défaut de terme pour le paiement est compensé par l'intérêt qui augmente annuellement leur valeur.

Enfin, vient une troisième émission qui aura lieu seulement quand la Commission sera convaincue que l'Allemagne peut assurer son service, intérêts et amortissement compris. Cette émission s'élève à 40 milliards de marks or en bons au porteur portant intérêt à 5 %. Mais avant cette émission effective,

l'Allemagne remet immédiatement un engagement écrit de faire cette émission.

Nous pouvons ici tirer la barre de l'addition, car nous nous enfonçons ensuite davantage dans les nuées de l'avenir. Serait-il prudent de compter pour autre chose que pour mémoire les promesses vagues exprimées ainsi qu'il suit : « de nouvelles émissions, à titre de reconnaissance et de garantie, peuvent être exigées dans les conditions que la Commission¹ déterminera ultérieurement, de temps à autre » ?

Faisons le compte des sommes promises, non à la France, mais aux Alliés. Le total est de 120 milliards de marks or, d'une garantie d'ailleurs rapidement décroissante. C'est un maximum dont il est fort à craindre qu'on ne l'atteigne jamais.

Si l'Allemagne pourtant faisait preuve de la simple bonne volonté de payer, les moyens lui font-ils défaut ? Non, car le seul charbon qu'elle s'est engagée à livrer annuellement à la France, à la Belgique, à l'Italie, représente aux prix actuels une valeur de libération qui n'est pas inférieure à cinq milliards de francs, et les autres marchandises qu'elle s'est engagée à livrer ont aussi une valeur importante qui lui permettrait de régler assez rapidement ses premières dettes.

Par l'article 236, « l'Allemagne accepte que ses ressources économiques soient directement affectées aux réparations » mais la suite du texte de l'article paraît bien restreindre cette affectation aux marchandises dont il est question dans les diverses annexes, et aux quantités de ces marchandises fixées par les dispositions des annexes.

L'article 237 a essayé de régler la question de répartition des paiements faits par l'Allemagne, mais sans doute des divergences de vues ont empêché d'aboutir à un texte précis et la formule suivante a été adoptée : « Les versements successifs... seront répartis par les Gouvernements alliés et associés suivant les proportions déterminées par eux à l'avance et fondées sur l'équité et les droits de chacun. » Or, personne n'est en état de nous dire quelles sont les proportions déterminées à l'avance

par les Alliés, ce qui nous incline à penser qu'il n'a rien été déterminé « à l'avance », et que la *Commission des Réparations* aura la question à résoudre, puisque le Traité a mis au nombre de ses attributions « la répartition » des sommes reçues en paiement de l'Allemagne.

Certes, l'éminente personnalité française qui préside aux travaux de la Commission nous est un sûr garant de la vigueur et de la compétence avec lesquelles les droits de la France seront défendus ; mais on eut préféré toutefois connaître sur quelles bases on pouvait fonder des espoirs ou des illusions. Les orateurs qui ont parlé du Traité lors de sa discussion à la Chambre, ont mis en avant les chiffres de 55 et 60 %. M. Klotz, alors Ministre des Finances, a dit : « comme il est probable que la France a droit à un peu plus de la moitié de l'ensemble des dommages causés aux puissances alliées et associées, à 55 % environ » sans expliquer d'ailleurs d'où il tirait cette « *probabilité de droit* » qui est bien la chose la plus extraordinaire qui se puisse imaginer. M. Louis Dubois, rapporteur de la partie financière du Traité, disait : « On admet généralement que la part de la France ne saurait être inférieure à 60 %, proportion qui nous paraît faible ».

A la vérité, il n'y a rien de fixé et la France peut bénéficier d'une priorité de fait si les paiements qui lui sont faits excèdent sa part proportionnelle.

L'article 238 traite de la restitution des animaux, des objets et des valeurs enlevés par l'Allemagne, quand il sera possible de les identifier.

Après plusieurs articles qui ne présentent pas d'intérêt capital, l'article 243 prescrit de porter au crédit de l'Allemagne pour être imputés sur le montant des réparations, divers éléments, en particulier :

« Toutes sommes dues à l'Allemagne du chef des cessions visés à la Section IV (Bassin de la Sarre) de la Partie III (Clauses politiques européennes), à la Partie IX (Clauses financières) et à la Partie XII (Ports, voies d'eau et voies ferrés) ».

Et, sans nous éloigner du terrain des faits, puisque pour les finances françaises, ce sont les rentrées les plus prochaines qui présentent le maximum d'intérêt, déterminons dès maintenant ce que donneront au Trésor public les 20 milliards de marks or que l'Allemagne doit verser en monnaie, marchandises ou valeurs avant le 1^{er} mai 1921.

Il existe sur cette somme deux priorités fixées par l'article 233.

1° Les frais de l'armée d'occupation après l'armistice du 11 novembre 1918 (1).

2° Le prix des quantités de produits alimentaires et de matières premières jugées nécessaires par les Alliés pour reconstituer la vie économique en Allemagne.

Or, le rapport de M. Louis Dubois, déjà cité, apprécie de la manière suivante le montant de ces priorités, matières premières mises à part :

Frais d'occupation	5.500 millions
Produits alimentaires	6.000 —
Total	<u>11.500 millions</u>

Malgré les données assez précises qui ont servi à établir ces prévisions, les événements actuels font craindre que les frais d'occupation soient sensiblement plus élevés et se chiffrent, à cause aussi de l'augmentation du coût de la vie, à plus de 7 milliards. D'autre part, les fournitures de matières premières ont été importantes. Bref, il faut prévoir que, de ces diverses sources, le total à payer atteindra aisément 15 milliards.

Sur les 10 milliards de francs alors disponibles, la Belgique a une priorité de 2 milliards et demi ; il reste encore 7.500 millions qui se réduisent pour la France à 4.500 millions en admettant que notre part proportionnelle puisse atteindre 60 %.

Or les marchandises ou valeurs qui nous ont été attribuées par le traité représentent une somme bien plus considérable.

(1) Il y aura lieu d'y comprendre tous les frais nécessités par l'extension de l'occupation décidée par le Gouvernement Français au début d'avril 1920.

La France a reçu 2.146 locomotives, 68.562 wagons, 2.250 camions ; elle a droit à 400 groupes de labourage à vapeur, 6.500 semoirs, 6.500 distributeurs d'engrais, 6.500 charrues, 6.500 charrues Brabant, 12.500 herses, 6.500 scarificateurs, 2.500 rouleaux acier, 2.500 faucheuses, 2.500 faneuses, 3.000 moissonneuses-lieuses.

La France a reçu en outre le bassin de la Sarre qui, en 1913, a produit 13.600.000 tonnes de houille sur lesquelles 5 millions de tonnes ont alimenté les usines de la région, laissant disponibles 8.600.000 tonnes pour la vente au dehors (1).

Comment capitalisera-t-on ce revenu annuel en houille, le bénéfice net des houillères prussiennes pour 1912-1913 s'étant élevé à 17.313.000 marks ? (2). Faut-il multiplier par un nombre donné d'annuités (25 ou 30) le bénéfice net le plus récent, ou bien le chiffre de production, en affectant au tonnage ainsi trouvé une estimation moyenne entre le prix d'avant-guerre et le maximum atteint par les cours de la houille ? On pourrait, de cette deuxième manière, fixer aux mines de la Sarre, une valeur variant de 30 à 40 milliards de francs.

La première méthode donnerait un total beaucoup plus modeste, mais qui dépasserait encore trois milliards en tenant compte de la valeur des usines, du matériel d'exploitation et des travaux relatifs à l'exploitation.

Ce qui précède montre que, jusqu'au 1^{er} mai 1921, le Trésor public recevra peu de chose de l'Allemagne et qu'il ne doit guère compter sur autre chose que le remboursement des frais d'occupation.

Les finances françaises seront-elles du moins soulagées par les versements ultérieurs ? Nous examinerons ce point tout à l'heure.

Avec l'article 248 nous entrons dans la Partie IX, *Clauses*

(1) Ces chiffres sont extraits de la brochure sur « Le Bassin de la Sarre », par M. P. VIDAL DE LA BLACHE et L. GALLOIS, p. 36 et 37. Le chiffre de production ci-dessus peut être accru par une exploitation intensive.

(2) Cf. P. VIDAL DE LA BLACHE, *op. citatum*, p. 34.

Financières. Ayant énoncé les charges qui incombent à l'Allemagne à cause des réparations, le Traité munit les créanciers du vaincu d'une arme juridique en créant au profit de la *Commission des Réparations*, un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Empire et des États Allemands pour le règlement de toutes les dettes.

L'article 251 établit l'ordre suivant lequel s'exercera ce privilège.

Les articles 252 et 253 écartent du privilège les biens ennemis se trouvant sous la juridiction des puissances alliées au moment du Traité, ainsi que les gages ou hypothèques existant sur tous biens ennemis au profit des Alliés et de leurs nationaux.

L'article 254 fixe les conditions financières de cession des territoires allemands.

Mais, en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine, l'article 255 déclare l'exemption totale de tout paiement, en considération de ce que l'Allemagne a refusé en 1871 de prendre à sa charge aucune portion de la dette française.

L'article 256 complète ces dispositions de franchise de dette pour le retour de l'Alsace-Lorraine.

L'article 257 exclut des charges financières les colonies allemandes.

L'article 258 enlève à l'Allemagne tous ses droits de participation, contrôle et gestion dans tous organismes internationaux, bancaires et économiques.

L'article 259 énumère les diverses obligations financières de l'Allemagne, surtout à l'égard de la Turquie et confirme la renonciation de l'Allemagne au bénéfice de toutes les stipulations des Traités de Bucarest et de Brest-Litovsk.

Par l'article 261, l'Allemagne s'engage à transférer aux alliés toutes ses créances sur l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie.

L'article 262 mérite d'être cité parce qu'il règle la question des paiements en espèces. « Toute obligation de l'Allemagne de payer

en espèces, en exécution du présent traité et exprimée en marks or, sera payable, aux choix des créanciers, en livres sterlings payables à Londres, dollars or des Etats-Unis payables à New-York, francs or payables à Paris et lires or payables à Rome.

Aux fins du présent article, les monnaies or ci-dessus sont convenues être du poids et du titre légalement établis au 1^{er} janvier 1914 pour chacune d'entre elles. »

L'article 263 traite du règlement d'une créance brésilienne et c'est là tout l'ensemble des articles du Traité de Paix se rapportant aux clauses financières.

Résumons les avantages qui peuvent en résulter pour le Trésor français.

On aperçoit les avantages négatifs, c'est-à-dire ne correspondant à aucune rentrée de fonds qu'on retire du retour de l'Alsace-Lorraine franche et libre de toutes dettes. Du même ordre est l'obligation de rembourser les frais d'occupation.

L'acquisition des mines de la Sarre est le principal et le plus sûr des avantages positifs. Soit que l'Etat français exploite pour son compte, ou concède ou afferme l'exploitation à des groupes financiers, il en retirera un profit immédiat sous forme de bénéfice annuel pendant 15 années, et futur, puisque, qu'il la conserve ou qu'il la cède, la propriété des mines fera l'objet d'un paiement.

En dehors de la Sarre, il faut compter les bénéfices à provenir des gisements de potasse alsaciens qui, appartenant à l'Etat prussien, nous reviennent exempts de toutes dettes.

Au total, maigre apport pour équilibrer en 1920 un Budget de dépenses de près de 50 milliards.

Tous nos espoirs tiennent dans la valeur des Bons au porteur souscrits immédiatement ou à souscrire dans un temps peu éloigné. Il s'agit de 100 milliards de marks or, c'est-à-dire 125 milliards de francs. Mieux vaut déduire les 40 % qui seront remis aux autres Alliés. La part maxima qui reviendra à la France est donc de 75 milliards de francs,

Certes, c'est quelque chose que d'avoir en portefeuille une reconnaissance de dette de 75 milliards de francs, mais il n'est pas rare de voir des créanciers réduits à la misère, bien qu'ils possèdent des reconnaissances d'un chiffre élevé. Aucun banquier n'a voulu les leur escompter !

Il convient de féliciter la délégation française à la Conférence d'avoir présenté et fait adopter le système des Bons au porteur, mais, tant qu'ils sont entre nos mains, ils n'ont aucune valeur actuelle ; ils ont en quelque sorte un potentiel de valeur que seule leur cession à des tiers pourrait transformer en force vive (1).

Les critiques contre les conditions financières du Traité sont vives et nombreuses.

La rédaction même des articles a été rudement attaquée. « Le traité de paix, dit M. Truchy (2) est un document dont la *rédaction n'est pas toujours claire*. Probablement, les parties relatives aux clauses financières sont parmi les plus obscures. »

M. Louis Dubois, dans les conclusions de son savant rapport, s'exprime ainsi : « *Le texte de ces deux parties, mal ordonné, n'est généralement pas clair*. Il témoigne d'une rédaction hâtive, mal concertée, entre les représentants des puissances intéressées. Il demande à être interprété.

Le texte français paraît avoir été traduit, souvent mal traduit, de l'anglais par un traducteur connaissant insuffisamment les deux langues ou les questions envisagées. »

Il faut bien le dire — et toute question d'amour-propre national mise à part — il est regrettable que le Traité de Versailles, et particulièrement ses clauses financières n'ait pas été rédigé en français.

(1) « Il est évident qu'il y aura grand intérêt pour les puissances créancières de l'Allemagne à répandre le plus possible de Bons au porteur dans le monde. Le jour où il y aurait des porteurs de Bons dans tous les pays du monde, le monde entier aurait intérêt à ce que l'Allemagne payât. Le difficile sera peut-être de persuader au monde entier d'acheter de ces Bons. »

M. TRUCHY. — « Les Clauses financières du Traité ». *Revue d'Economie Politique* Nov.-Déc. 1919, p. 673.

(2) Cf *Rev. Eco. Pol.* Nov.-Déc. 1919,

Les clauses financières, dont l'objet essentiel est d'assurer le paiement des dommages de guerre, eussent fort gagné en clarté à être rédigées dans la langue du pays, des pays, pour mieux dire — la Belgique aussi parle français — qui ont été le plus ravagés et qui, par conséquent sont les plus intéressés à appuyer leurs demandes de réparations sur des textes clairs, ne laissant place à aucune ambiguïté.

Voilà pour la forme. Les critiques du fond ont plus d'importance. Et elles se sont produites d'abord sur la question d'aménagement des paiements dans le temps. Obtenir le plus possible dans le minimum de temps, tel était bien le but à atteindre.

Deux conceptions se sont rencontrées pour obtenir ce résultat : l'une était disposée à sacrifier quelque chose sur le total pour réduire la durée du paiement : on pourrait l'appeler le *système forfaitaire*, parce qu'il suppose une évaluation globale des dommages de guerre et la fixation des indemnités de réparations d'après cette évaluation ; l'autre visait à rendre plus aisé un paiement même plus élevé, en le répartissant sur un plus grand nombre d'années. Il aboutit à modérer les demandes immédiates, le relèvement économique de l'Allemagne étant supposé lui rendre ensuite plus légères les annuités croissantes qui lui sont imposées.

M. Truchy, dans l'article déjà cité de la *Revue d'Économie Politique*, condamne la première méthode, en la reconnaissant séduisante, mais à cause des difficultés de réalisation.

« La richesse d'un peuple, dit-il, n'est pas faite, comme celle d'un particulier, de biens liquides ou aisés à liquider ; elle est une possibilité sans cesse renaissante de richesses à venir plutôt qu'un stock disponible. »

Cependant M. Truchy reconnaît que le système d'une longue durée de paiement n'est pas des plus sûrs, et, parlant de la période de 30 années fixée par le Traité, il dit : « *C'est évidemment disposer de l'avenir, sur le papier, pour bien longtemps. dans un monde où tant de forces sont en travail et en face d'un*

débiteur qui ne peut payer que s'il produit et qui, s'il produit, puisera dans sa force retrouvée le désir de ne plus payer ».

M. Louis Dubois se plaint au contraire dans son rapport qu'on n'ait pas fixé dans le texte du traité le chiffre global de la dette allemande envers les alliés, « *on eût ainsi évité, dit-il, à la commission des réparations un travail énorme et des discussions sans fin, soit avec les réclamants, soit avec le gouvernement allemand. On eût évité les incertitudes qui ont déjà donné lieu à tant de critiques aussi bien du côté de l'Allemagne que du nôtre et qui vont se prolonger peut-être encore pendant deux ans, avec des circonstances aggravantes de toutes sortes.* »

Et M. Louis Dubois montre que cette fixation forfaitaire était possible puisqu'il chiffre, lui, les dommages aux personnes et les dommages aux biens à un total dépassant 200 milliards.

M. Klotz, ministre des finances, essaya de prouver à la Chambre les avantages d'une non-fixation forfaitaire et les inconvénients d'un paiement précipité. Il a même déclaré impossible pour la France la connaissance du montant exact des dommages subis. L'Allemagne eut d'ailleurs trouvé ce chiffre trop élevé, et la France l'eut trouvé trop faible. Il abrita son argumentation derrière les solides constructions de la commission des réparations, et derrière aussi... la section financière de la Société des Nations !

M. Louis Marin, alors rapporteur général du budget, trouva qu'on avait demandé à l'Allemagne trop et trop peu, trop dans les temps éloignés où notre action coercitive en cas de non-paiement sera très difficile sinon impossible, et trop peu dans la période actuelle où nous aurions pu obtenir aisément et qui est, pour la France, la plus onéreuse, puisqu'enfin on ne saurait remettre à 20 ou 30 ans la reconstitution des pays dévastés et que la France devra financer pour ces travaux, bien avant que l'Allemagne les ait payés. (1).

(1) J. O. des 23 et 24 septembre 1919.

Il reprocha aux négociateurs français de n'avoir pas su prendre des gages en nature : gages d'état surtout comme les ports, les douanes, les chemins de fer, les forêts. (1).

Enfin, sur la question de la dette forfaitaire de l'Allemagne, il nous faut citer l'opinion d'un économiste anglais qui a publié dernièrement un livre autour duquel on mène grand tapage chez nos alliés d'Outre-Manche.

M. J.-H. Keynes a écrit « *The economic consequences of the peace* ». *Les conséquences économiques de la Paix*, dont les vues originales offrent un intérêt puissant. (2).

Il eut mieux valu fixer de suite un chiffre rond auquel on se fut tenu ; ç'eût été préférable à la fois pour l'Allemagne et pour les alliés. Et après examen des modalités de paiement imposés par le traité, il conclut en ces termes qui en disent assez sur les idées directrices de son esprit : « En somme, si le Traité avait fixé la dette de l'Allemagne à une somme déterminée, l'Allemagne aurait conservé quelque incitation à produire et par conséquent quelque énergie et quelque esprit d'entreprise. Mais, en la tondant annuellement à perpétuité, quelque habileté qu'on apporte à ne pas la tuer au cours de l'opération, on aboutit à soumettre l'Allemagne au traitement le plus outrageant que vainqueur ait jamais imposé à un vaincu dans l'histoire du monde civilisé. »

Aussi M. J.-H. Keynes préconise, pour remédier à la crise économique européenne, une revision du Traité, conduite, on le verra, dans un sens toujours favorable à l'Allemagne. Le premier article du programme de la revision, dirigée par une Société des Nations où entreraient l'Allemagne et des neutres, serait la fixation forfaitaire du montant de la dette allemande

(1) *J. O.* 24-9-19, p. 4301.

(2) Aucune traduction française n'ayant encore été éditée, nous avons fait usage du résumé du livre, rédigé par le service Français de la Société de Nations — Section Économique.

pour les réparations et les frais de l'armée d'occupation. Ce *forfait* (1) devrait être arrêté à 2 milliards de livres sterlings.

La valeur des navires marchands et des câbles sous-marins livrés par l'Allemagne devrait être comptée forfaitairement pour £ 500 millions.

Il serait stipulé que le solde de la dette allemande (soit £ 1.500 millions) ne portera pas intérêt et sera payé par l'Allemagne en 30 annuités de £ 50 millions, à partir de 1923, avec modalités de paiement laissées au choix de l'Allemagne.

Arrêtons nos citations : nous en savons assez. Favoriser le relèvement économique rapide du vaincu, laisser à la charge de la victime, néanmoins victorieuse, la quasi totalité des dommages même les plus directs causés sciemment par l'agresseur pour écraser son industrie, voilà l'une des directives de de M. J.-H. Keynes. Ce sont ces idées-là qu'on nous dit produire grande impression dans l'opinion anglaise et dans l'opinion américaine. Si elles en deviennent les maîtresses, ce sera tant pis pour le resserrement des liens d'amitié noués sur les champs de bataille.

La cause de la fixation forfaitaire n'est pas devenue mauvaise néanmoins, parce qu'elle est exploitée dans un sens favorable à l'Allemagne. A qui sait l'excellence et la justice de son droit, on ne ravit pas aisément ses gages. Si les événements nous conduisaient à une revision du Traité que beaucoup d'esprits sérieux considèrent comme hautement souhaitable, nos plénipotentiaires auraient préalablement fait admettre que la question des dommages directs ne serait discutée que pour des chiffres d'évaluation et, de cette manière, les différences d'appréciation ne sauraient être très importantes, et les quelques milliards que nous devrions sans doute abandonner sur le total nous seraient bien rendus et par une accélération des paiements et par des garanties interalliées.

Le *Memorandum Économique des Alliés* publié à la

(1) Qu'on nous passe l'expression : réduite à ce chiffre ridicule, cette fixation des réparations serait un véritable *forfait* commis par les alliés contre la France.

fin de février 1920 paraît bien revenir sur la thèse de non fixation qui a prévalu dans le Traité. On lit en effet à l'article VIII :

« Les puissances conviennent qu'il est désirable, dans l'intérêt de l'Allemagne et de ses créanciers, que le total des sommes à payer par elle, à titre de réparation, soit fixé à une date rapprochée. »

Pour notre part, nous estimons qu'il eut été possible d'obtenir davantage de l'Allemagne en « richesse immédiatement ou rapidement transférable ». M. J.-H. Keynes dit qu'à ce titre on pourrait demander pratiquement à l'Allemagne au maximum £ 350 millions, soit 8.750 millions de francs. C'est là, selon nous, sous-estimer considérablement les possibilités de l'Allemagne.

Il eut fallu diviser le temps de paiement des dettes en deux périodes distinctes : la première, très courte, de cinq années par exemple, pendant lesquelles non pas 25, mais 40 à 50 millions de tonnes de charbon, nous eussent été livrées annuellement. De même on eut occupé des ports, et exploité les douanes, en ne laissant à l'Allemagne qu'une partie des droits perçus. On eut pu faire rendre au pays vaincu plus de 15 milliards de francs chaque année, ce qui, au bout de cinq années, eut couvert environ la moitié des dommages de la France.

A cette période, très dure, nous le reconnaissons, pour l'Allemagne, mais très juste, puisqu'il s'agissait d'expiar les crimes, commis par ses armées pendant plus de quatre ans, eut succédé une période beaucoup plus douce pour l'aménagement de laquelle on pouvait s'inspirer, en les aggravant un peu, des suggestions de M. J.-H. Keynes.

Cette politique avait le double avantage, et de hâter le relèvement de la France en lui facilitant pécuniairement la restauration de ses ruines, et de retarder le redressement économique du vaincu, qui, mal enchaîné par les prescriptions du Traité, ne songe qu'à secouer, avec les forces qu'on lui a trop largement laissé garder, un joug qui lui pèse d'autant plus,

qu'il le sent moins solidement rivé. Ainsi le criminel, qui se calme dans une obscure cellule, n'a de cesse dans une méchante clôture qu'il n'ait brisé la barrière de bois derrière laquelle on a prétendu le réduire. On a dit, fort justement, à la tribune de la Chambre : « Le grand vice du Traité, c'est d'avoir beaucoup trop humilié l'Allemagne sans l'avoir abattue. (1).

Voilà pour la question de la dette forfaitaire. Examinons les garanties de paiement de notre créance, car si l'on veut faire figurer dans des prévisions de ressources budgétaires une certaine somme à provenir des versements de l'Allemagne, encore faut-il pour cela avoir en mains autre chose que des « chiffons de papier », même dénommés « bons au porteur », même libellés pour des milliards.

Sur le papier, dans le texte du Traité, nos garanties sont nombreuses et solides : garantie juridique, l'article 248 crée, nous l'avons vu, un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'empire et des états allemands ; garanties économiques, sous forme de mesures de représailles en cas de non-exécution du traité (Partie VIII, annexe II, § 17 et 18) ; garanties militaires, enfin, sous forme d'occupation temporaire de territoires allemands dans les conditions réglées par les articles 428 à 432.

En réalité, que vaut cet imposant faisceau ?

La garantie juridique eut été un moyen puissant, si les Alliés avaient donné leur caution solidaire au paiement de la dette de l'Allemagne ; mais, au contraire, pour couper court à toute équivoque, ils ont pris soin d'exprimer qu'ils ne prenaient aucun engagement de cette sorte : « Aucun des gouvernements alliés et associés n'assume de responsabilité pour le compte d'aucun autre gouvernement » (Partie VIII, annexe II, § 21).

Les garanties économiques seraient opérantes sans l'esprit mercantile de l'Angleterre et des Etats-Unis. Il s'agit d'abord de « faire des affaires ». Et dans cet ordre d'idées, n'oublions pas

(1) M. le Marquis de Baudry d'Asson. *J. O.* 5 sept. 1919, p. 4162.

qu'on fait aisément des générosités avec les sacrifices des autres. M. Truchy, à ce propos, dit « Quand nous réclamerons notre dû, nous risquerons de passer pour des gèneurs » (1).

Quant aux garanties militaires, elles s'arrêtent d'après le traité au bout de quinze années, alors que la durée prévue des paiements est de trente ans. Ainsi le créancier abandonne son gage essentiel à la moitié du terme assigné à son débiteur pour complet paiement. Nous ne savons pas beaucoup de créanciers gagistes qui eussent souscrit pareille condition (2).

Tous ceux qui ont étudié le traité de Paix au point de vue des réparations et des clauses financières sont unanimes à juger insignifiantes et d'un effet médiocre les garanties inscrites dans le texte.

M. Louis Marin se plaint du manque de garanties : « La nation s'inquiète d'avoir une paix qui est au-dessous de sa victoire ; une paix au-dessous des promesses qui lui ont été faites, au-dessous de ses mérites et de ses efforts ; une paix qui n'apporte même pas la justice distributive entre les Alliés et vis-à-vis des ennemis (3). »

M. Louis Dubois conclut ainsi son Rapport, après avoir constaté combien l'œuvre est lourde qui incombe à la Commission des Réparations : « Le traité de paix ne met immédiatement à notre disposition qu'une très petite partie des moyens dont nous avons besoin pour restaurer nos régions dévastées et rendre à notre pays dévasté sa vitalité d'autrefois.

« Nous devons pouvoir compter sur le concours de nos alliés et associés, de ceux qui, ayant moins souffert que nous, ayant, par suite des circonstances ou de leur situation géographique,

(1) *Revue d'Economie Politique*, Nov.-Déc. 1919, p. 679.

(2) Ce que valent les garanties militaires du traité, les événements du début d'avril nous le démontrent puissamment. Elles n'ont pas empêché le gouvernement allemand de faire pénétrer ses troupes régulières dans la zone neutre.

Et, d'autre part, l'accueil fait par les Alliés à l'initiative française nous édifie sur la solidarité des Alliés et sur la manière dont seraient reçues par eux des propositions de représailles économiques.

(3) *Journal Officiel* 24-9-19 p. 4307.

moins largement contribué que nous à la défense commune, disposent de ressources infiniment plus grandes en hommes, en argent et en crédit ».

Depuis ce rapport, les événements nous ont appris à ne compter que sur nous-mêmes. Dans la fièvre patriotique de 1918, les Américains laissaient dire qu'ils nous « *donnaient* » leur concours, celui de leurs héroïques phalanges et celui de leurs dollars. Il apparaît de plus en plus que, si les soldats américains se sont donnés corps et âme à la cause de la liberté, les dollars or des Etats-Unis nous ont été seulement prêtés. Et l'on se demande parfois si quelque huissier du Nouveau-Monde ne nous présentera pas on ne sait quelle espèce de papier timbré international, en prostituant le mot magnifique : La Fayette, nous voilà !

Quoi qu'il en soit, et tout en conservant l'espoir que ces vues pessimistes seront tôt dissipées, les événements récents nous montrent que c'est en nous-mêmes, en notre force nationale, que réside la meilleure garantie d'exécution du Traité.

Comment, dans ces conditions, estimer à un chiffre élevé, les moyens financiers que nous apporte le Traité de Versailles ? Passer au-delà de 3 milliards par an serait s'exposer à de graves mécomptes. Et nos dépenses en 1920 approcheront 50 milliards. Un peu de miel dans une coupe de fiel !

Ce n'est pas sur la base des moyens financiers du Traité de paix qu'on peut asseoir une liquidation des dépenses publiques de guerre de la France. Le terrain est trop peu solide.

TROISIÈME PARTIE

LES MOYENS FINANCIERS OU FISCAUX

POUR LIQUIDER LA GUERRE

Ce n'est pas sans un sentiment d'angoisse patriotique que nous abordons ce chapitre, le plus important de la question que nous avons entrepris de traiter.

Nous avons mesuré l'étendue du désastre financier causé par la guerre à la France. Nous avons vu combien peu le Traité de Versailles, en admettant qu'il fut exécuté ponctuellement, facilitait notre relèvement, surtout pendant la période la plus critique des premières années de paix.

Connaissant les formidables difficultés de l'œuvre de liquidation financière de la guerre, en pouvons-nous sortir ? Faut-il s'atteler à cette rude besogne, ou, apeuré de l'immensité de la tâche, s'avouer incapable de l'effort que ne vivifie pas la foi dans le succès ?

Si la faillite n'est pas un système financier, le désespoir n'est pas davantage une attitude française. Et c'est par rapport à la France que nous étudierons, à la France victorieuse, mais épuisée, meurtrie, appauvrie d'avoir été trop généreuse, à la France qui a su mener à la Victoire du Droit tous les volontaires du Monde, à la France, surprise d'entendre parler de compensation de dettes, où il faudrait compensation de sacrifices. Avec une telle pensée pour guide, on peut se mettre en route.

Nous examinerons successivement :

1° Quand on doit liquider la guerre (1), et à ce propos nous verrons quelle a été la politique financière de nos gouvernements de guerre ;

2° Dans quel ordre doit-on liquider, et, à ce sujet, nous étudierons les relations de l'Etat et de la Banque de France ;

3° Comment doit-on liquider la guerre ? La question se posera alors du sort de la dette extérieure, puis de la méthode dans le temps, puis des modalités financières : emprunts ou impôts, impôts directs ou impôts indirects.

CHAPITRE I. — Quand doit-on liquider la guerre ?

Les idées de M. G. JÈZE. — Les idées de M. RIBOT. — La thèse des économistes libéraux. — Leur influence sur la politique financière suivie pendant la guerre. — Esquisse d'une politique financière de guerre. — Résumé de la politique financière des gouvernements de guerre.

La question n'est pas oiseuse, puisque plusieurs systèmes sont en présence, qui paraissent soutenus chacun avec d'excellents arguments.

On doit penser à liquider les charges financières de la guerre, dès que ces charges font visiblement craquer les cadres budgétaires et fiscaux du temps de paix, et l'on peut imaginer le fonctionnement d'un organisme civil semblable à celui qui, dans l'ordre militaire, servant de liaison entre la zone de combat et l'arrière, apparaissait aux yeux de chacun avec ses initiales mystérieuses et quasi-divines, comme le grand pourvoyeur des besoins de l'armée en bataille (2).

(1) En employant cette expression, nous n'entendons pas en défendre la parfaite correction ; nous la considérons comme une contraction qui n'enlève rien au sens, et comme une abréviation de « liquider les charges financières de la guerre ».

(2) La Direction des Etapes et Services (D. E. S.) qu'on avait coutume d'appeler la Déesse.

Renseigné sur les besoins immédiats et prochains, cet organisme aurait eu comme besogne de les couvrir par des mesures provisoires, puis de les consolider par des ressources permanentes. Mais ce système, encore applicable pour une guerre de courte durée, ou ne mettant en action que des moyens restreints, aurait sans doute montré rapidement son insuffisance avec la prolongation des hostilités et surtout avec l'énorme accroissement continu des dépenses publiques. Par son intensité comme par son étendue et par sa durée, la grande guerre qui, dans son cours impétueux et fantasque, renversait tant de théories et surtout tant de prévisions humaines, rendait inapplicables les systèmes les plus raisonnables. Pendant la guerre, plus encore que dans le cours ordinaire des choses, l'absolu ne trouvait pas sa place.

La liquidation des charges financières de la guerre, au fur et à mesure de leur naissance, était impraticable.

Mais il y avait des partisans d'une liquidation qu'on pourrait appeler relative ou partielle, se contentant de suivre de loin l'accroissement des charges publiques, mais prétendant montrer par des actes la volonté d'aborder sans faiblesse les graves problèmes fiscaux posés par la guerre.

Ces économistes s'appuient sur un argument très contestable : il ne faut pas engager de dépenses, même nécessaires, avant d'avoir forgé l'instrument fiscal correspondant et il faut laisser à chaque génération le poids des charges nouvelles qu'elle assume, sous peine de la voir courir d'un cœur léger aux pires aventures (1).

Pour juger cette doctrine, il faut montrer à quoi elle conduit en temps de guerre. Laissons parler l'auteur : « *Il faut que les dépenses de guerre soient répartis sur un petit nombre*

(1) « La morale politique et la correction financière exigent que chaque génération supporte ses charges ».

G. JÉZE. — *Les Finances de Guerre de la France*.

« Les gouvernants doivent s'arranger pour que chaque génération supporte ses charges et ne les passe pas égoïstement aux générations futures », *Idem. Ibidem*,

« d'années de manière à pouvoir peser sur la génération « actuelle ». (1)

N'avons-nous pas le droit de dire, après cette citation, qu'une doctrine dont tel est l'aboutissement discrédite l'idée, même juste, qu'elle prétend défendre ?

Et la méfiance qu'on peut concevoir à son sujet, s'explique d'autant mieux que son application à la politique financière d'avant-guerre est une des causes de l'impréparation du pays à la lutte qu'il a dû soutenir.

En Décembre 1913, un emprunt de 1.300 millions, de francs allait être émis sur lesquels 900 millions seraient absorbés par l'application de la loi de 3 ans et *par l'exécution du programme d'accélération de l'armement*. (2)

Mais un homme politique se leva, financier éminent, mais dévoré d'ambition, et capable — on l'a vu depuis — de tout sacrifier à ses visées personnelles. Il reprochait au Président du Conseil de laisser dormir, « de compliquer la réalisation des transformations fiscales, des seules réformes par lesquelles on pourra se dégager des embarras actuels » et, sur l'insidieuse question de l'impôt sur le coupon de la rente nouvelle, le ministre fut mis en minorité et démissionna.

Avec lui tomba le projet d'emprunt dont la date d'émission était déjà fixée. Il devait donner 900 millions à la Défense Nationale et 400 millions aux dépenses militaires du Maroc ; le nouveau Ministère se contenta de demander l'autorisation d'émettre 800 millions de Bons du Trésor, et la Commission sénatoriale des Finances réduisit ce chiffre à 600 millions.

Ces 500 millions de dépenses d'armement, d'artillerie lourde et légère, de mitrailleuses, n'est-on pas en droit de dire qu'ils ont manqué à Charleroi contre l'invasion imminente, qu'ils ont

(1) M. G. JÈZE. — *Les Finances de Guerre de la France*, p. 40.

(2) « Sur les 900 millions qui étaient la conséquence de la loi de trois ans et qui, en même temps, permettaient au Ministre de la Guerre d'engager plus rapidement des dépenses nécessaires ».

M. L. BARTHO, Chambre des Députés. (*J. O.*, 3 Décembre 1913).

manqué aussi après la victoire de la Marne pour une poursuite qui eut transformé la défaite allemande en déroute décisive.

Quand on est tenté de s'étonner de l'influence exercée sur notre politique financière de guerre par les adversaires de ce système, il faut se rappeler ces raisons de leur méfiance hostile.

Il est de toute justice de reconnaître qu'en abandonnant les régions de la doctrine pure pour le terrain des faits, l'auteur que nous avons cité plus haut s'est rendu compte de la difficulté où la prolongation mieux entrevue, de la guerre, le mettait de maintenir son principe du paiement des frais de guerre par la génération présente. Il n'affirme plus, il interroge : « Dans quelle mesure, la génération présente, qui supporte les sacrifices sanglants de la guerre, peut-elle rejeter sur les générations futures le fardeau financier de la guerre? » (1)

A l'encontre de ceux qui auraient voulu pousser très loin pendant la guerre la liquidation nécessaire, d'autres économistes, appartenant en général à l'école libérale, soutenaient qu'il suffisait de parer aux difficultés de l'heure par des moyens provisoires, d'alimenter la Trésorerie plutôt que d'établir un budget, et qu'on ne pouvait prendre des mesures de liquidation tant que les éléments d'établissement d'un bilan restaient incomplets.

M. Paul Leroy-Beaulieu, préconisait pour le temps de guerre, une « *politique d'expédients* ». Il disait, en même temps, le 17 octobre 1914 : « *Le temps de guerre ne se prête pas à de gros emprunts à long terme* », et il citait malencontreusement, l'Angleterre qui, un mois après, émettait le premier War Loan de £ 350 millions (8.750 millions de francs).

On pouvait lire aussi dans *L'Economiste Français* du 26 dé-

(1) Les chiffres des dépenses des premiers mois de guerre incluent plus loin, M. G. JÉZE à modifier son point de vue théorique : « Le problème de la politique financière à suivre ne se posait plus dans les mêmes termes que pour les guerres du passé. *Op. cit.*, p. 209.

cembre 1914 : « Il ne peut être question, maintenant, ni d'impôts nouveaux, ni d'emprunts définitifs. » (1)

Le Ministre des Finances, M. Ribot, à qui nul ne conteste une connaissance approfondie des questions financières, disait à son tour, le 22 Décembre 1914, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de six douzièmes provisoires pour l'exercice 1915 (2). « *Dans la situation actuelle, nous ne vous proposons ni de créer de nouveaux impôts ni de relever les impôts existants* ».

.
« *Il vaut mieux attendre, pour augmenter le poids des impôts, que le pays ait été délivré de l'invasion et que la vie économique ait pu reprendre tout son élan* ».

Mieux qu'une déclaration, c'était un programme (3). Cette méthode gardait encore ses partisans vers la fin de 1915 et quand on parlait d'appliquer l'impôt sur le revenu, ou de créer de nouvelles ressources fiscales, une opposition sérieuse se rencontrait. Au Sénat, le 28 septembre 1915, M. Paul Doumer disait à ce propos : « Ne convient-il pas d'attendre que le pays « ne soit plus envahi, et que la moitié de ses forces productives ne soit plus annihilée » (4).

Ainsi voilà l'autre thèse exposée : pas de liquidation financière par voie d'impôts pendant la guerre et plutôt des mesures de

(1) A l'encontre de cette politique d'inaction, on trouve les vues intéressantes de M. LAMERINO, magistrat à Jassy, dans son livre : *Finances de Guerre* (Thèse Paris). « L'expérience, cependant, semble démontrer qu'au début d'une guerre, c'est à l'emprunt qu'il faut demander la plus grande partie des ressources ; mais peu à peu, la proportion doit être renversée, et les produits de l'impôt l'emportent sur les ressources d'emprunt. Cela se conçoit très bien. Au début de la guerre, en effet, il y a une période de crise industrielle et commerciale pendant laquelle les capitaux sont à la recherche des placements ; c'est le bon moment, à tous points de vue, pour émettre l'emprunt. Lorsque la crise s'atténue, l'industrie nationale a besoin de capitaux, il ne faut pas que les emprunts de la guerre les détournent de ces placements. » Page 53.

(2) J. O., Chambre, Documents, N° 331, p. 3125 et suiv.

(3) En 1915, fidèle à sa politique, M. Ribot n'a proposé aucun impôt nouveau. Cependant, il a le 26 août 1915, déposé un projet de loi sur le régime de l'alcool et supprimant le privilège des bouilleurs de cru.

(4) J. O. Sénat. Débats, page 341.

Trésorerie que de fréquents emprunts de consolidation. Les charges financières d'une guerre se liquident la guerre finie.

Nous n'hésitons pas à nous prononcer contre un pareil système. Certes, nous avons beau jeu à porter un jugement *a posteriori*, quand la guerre a duré quatre fois plus longtemps que les plus lointaines prévisions de la fin de 1914.

Mais il semble bien qu'on ait été amené à cette politique d'inaction financière par un véritable désarroi d'esprit et aussi par un manque de confiance dans le bon sens et le patriotisme des contribuables. On a craint de leur demander au début de la guerre de légers sacrifices, et maintenant, le mal ayant empiré du fait même de l'inaction prolongée, on est contraint d'agir avec rigueur.

Si l'on a suivi pareille méthode pour entrer dans les vues des économistes conservateurs, ceux-ci, en donnant de telles directives à la politique financière du gouvernement, ont assumé une grande responsabilité.

Il est pourtant à croire que le gouvernement s'est laissé guider par d'autres considérations et qu'il n'a pas voulu enfreindre la dogme démocratique de l'égalité devant l'impôt : pour appliquer en effet dès la fin de 1914, une politique fiscale, il eut fallu faire des distinctions entre diverses régions de la France et on n'a pas osé le faire. M. Ribot l'avouait : « *des distinctions seraient plus que malaisées à établir.* » On n'a pas osé faire payer aux régions situées au sud de la Seine, ignorant tout des dangers et des inconvénients du voisinage du front, *a fortiori* de l'invasion, des suppléments d'impôts, alors que les seuls départements envahis avaient acquitté en 1913 plus du cinquième de tous les impôts perçus en France.

Tâche malaisée, soit, mais dont on pouvait venir à bout, car dans tous ces pays, les dépôts de corps de troupes, l'afflux des réfugiés pauvres et riches, fournissaient de la main d'œuvre, des débouchés, bref des éléments d'activité industrielle et commerciale et de prospérité agricole. Tout cela eut rendu légitimes des perceptions au profit de l'Etat et facilité le recouvrement des

impôts directs et indirects supplémentaires, acquittés par une population qui avait le sentiment de payer de la sorte une profitable sécurité.

Nous n'hésitons donc pas à dire que les charges financières de la guerre doivent être liquidées, dans une certaine mesure compatible avec la situation économique du pays, au cours de la guerre. Nous n'adoptons pas pour cela la thèse d'après laquelle chaque génération doit acquitter les charges qu'elle assume, car il n'entre pas dans notre esprit de ne rien demander à l'emprunt.

Une guerre de peuples, comme celle que nous venons de subir, jette au front de combat une partie de la nation. Les sacrifices de tous ordres qu'on demande, qu'on exige au besoin, de l'armée, ont pour objet de défendre le territoire et en particulier de protéger le pays contre l'invasion ennemie. A cette tâche, les soldats sacrifient tout, et même des situations pécuniaires. N'est-il pas équitable de demander à ceux qui dorment paisiblement, protégés par les veillées des sentinelles, une compensation pécuniaire de leur tranquillité ; aux commerçants, qui poursuivent sans trouble leurs fructueux négoes, une charge supplémentaire à cause de leur sécurité ; aux industriels, qui fabriquent les outils de combat, une part qui semblera bien médiocre, comparée au supplément des bénéfices qu'ils retirent de leur activité pour l'armement ; aux ouvriers mêmes de ces usines, quelques prélèvements sur leurs salaires élevés, au moyen d'impôts de consommation, faible compensation de leur situation, en tous points privilégiée. Voilà pour légitimer les impôts !

Un gouvernement, soucieux d'entretenir l'ordre économique comme de sauvegarder l'ordre social doit, en temps de guerre, se rendre compte de la répartition des richesses nationales. Il doit suivre leur marche, guetter leurs progrès. Préoccupé avant tout d'éviter la multiplication des signes monétaires d'autant plus vides de valeur qu'ils sont plus nombreux, il doit, à des intervalles rapprochés, attirer à lui la majeure partie des disponibilités sans emploi. Loin de pousser à l'augmentation de la circulation fiduciaire, il doit opérer d'énergiques compressions

de cette fausse richesse, dont la diffusion est pleine de dangers et cause tant de maux. Par une telle politique, il s'oppose à la hausse des salaires ; il agit en conséquence sur les tarifs des fournisseurs de l'Etat ; il empêche que la classe populaire, toujours plus avide dans les grands centres de satisfaire des besoins matériels immédiats ou de goûter des jouissances grossières, que de consacrer des ressources supplémentaires à la prévoyance, à l'épargne, à la constitution d'un petit capital, il empêche, disons-nous, que la classe populaire, en amenant sur le marché des denrées courantes, déjà troublé par la production réduite, des demandes désordonnées, fausse ce marché au profit des producteurs et crée par ses propres excès la hausse des prix dont elle souffrira plus tard la première.

Le bienfait de ces restrictions monétaires agit au profit du pays, en dehors même de ses frontières. Ce bon ordre financier entretenu à l'intérieur accroît, ou du moins, maintient la confiance de l'étranger et, par suite, contribue autant que la résistance militaire, à soutenir la valeur du franc par rapport aux monnaies étrangères. De la sorte, on paie moins cher les achats qu'on doit faire au dehors, et il est plus facile d'acquitter le débit que la réduction des exportations introduit dans la balance commerciale.

Emprunts fréquents pour absorber périodiquement le trop plein de la circulation fiduciaire, impôts augmentés ou créés dans la mesure où il est nécessaire pour couvrir les charges résultant des emprunts, voilà quelle doit être, à notre sens, la politique financière d'un gouvernement pendant la guerre. Et comme ces moyens mis en œuvre ne suffiraient pas néanmoins à liquider les charges de la guerre, le terrain est libre pour procéder après la fin des hostilités à des mesures de liquidation, soit par l'emprunt, soit par l'impôt, soit par les deux moyens.

Il ne nous paraît pas douteux, en tout cas, que les emprunts lancés pendant la guerre devraient être amortissables. La génération qui fait la guerre n'est qu'un moment de la vie de la nation. Elle lutte, elle meurt pour sauver la nation en son état

actuel assurément, mais de même qu'elle s'y trouve entraînée par les actes — nous sommes tentés de dire par les fautes — des générations précédentes, de même aussi et plus encore, elle assure l'avenir et travaille pour les générations suivantes. Si différentes que soient leurs idées dominantes, il n'y a pas de cloisons étanches entre les générations d'un même pays. Il n'y a pas de solution de continuité dans la vie d'un peuple, et la solidarité des générations, qu'un individualisme destructeur essaie de nier, est inscrite dans les faits.

Cette idée « si juste et si féconde » (1) permet d'engager l'avenir financier des pays, même à des échéances lointaines. Car ce n'est pas surcharger la génération actuelle que de préconiser l'emprunt du type amortissable, puisque la période ordinaire de l'amortissement n'est jamais inférieure à 50, et plus souvent 60 années, et s'étend même plus loin. Or, les charges d'amortissement sont très légères pendant les premières années de cette période, et grossissent au fur et à mesure qu'on se rapproche du terme, sans excès d'ailleurs, les charges de l'intérêt diminuant dans la même proportion. On établit même souvent un chiffre constant de charges annuelles, faisant marcher l'amortissement du même pas que se réduit le volume de la dette,

Mais ce n'est pas non plus surcharger, à l'excès, les générations futures puisque si, à leur entrée dans la vie productive de la nation, elles trouvent à peu près les mêmes charges que leur devancière, du moins peuvent-elles prévoir le moment où elles se trouveront d'un seul coup libérées d'une assez lourde obligation par l'achèvement de l'amortissement. Le type de rentes perpétuelles devrait être réservé pour les emprunts de liquidation émis après la fin de la guerre, c'est-à-dire quand on est fixé sur l'issue de la lutte et sur les conséquences économiques et financières de sa durée et de cette issue. Le montant de la rente, le taux d'émission sont fonction de ces données ; c'est une pré-

(1) M. G. Jéze. — *Op. cit.*, page 4.

cision qui remplace les incertitudes forcées de la période des combats.

Mais nous nous garderons de présenter ces idées comme d'une application forcée en toutes circonstances ; nous estimons qu'il faut commencer dès le temps de guerre, la liquidation des charges qu'elle entraîne et entreprendre le grand œuvre de liquidation générale dès que la fin des hostilités a ramené le pays dans l'activité économique du temps de paix. Mais, avec M. G. Jèze, nous reconnaissons que « la politique financière de guerre d'un pays est impérieusement dominée par la situation militaire », et, en jugeant la politique financière suivie en France pendant la guerre, nous n'oublierons pas quelles difficultés insoupçonnées jusqu'alors, les gouvernants ont eu à surmonter. Ceux qui assumèrent pareille tâche et la remplirent avec zèle ont droit à l'indulgence pour les fautes qu'ils ont pu commettre, et à la gratitude nationale pour les services qu'ils ont rendus.

Avant de se séparer pour laisser au gouvernement la seule préoccupation d'assurer la Défense Nationale, le Parlement avait voté la loi du 5 août 1914, modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la Défense Nationale. Au moment du vote, les Chambres n'avaient pas considéré que cette extension extraordinaire des pouvoirs de l'exécutif portait une atteinte grave aux prérogatives parlementaires, puisque le pouvoir législatif gardait son droit de sanction qu'il était appelé à exercer dans la quinzaine de la plus prochaine session des Chambres (1).

(1) Loi du 5 Août 1914, *J. O.*, 6 Août 1914.

Article unique. — L'article 5 de la loi du 14 Décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres, est complété ainsi qu'il suit :

« Toutefois, en cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, les crédits supplémentaires et extraordinaires nécessaires aux besoins de la Défense Nationale, même s'ils correspondent à des services autres que ceux visés au premier alinéa du présent article ou s'ils sont destinés à la création d'un service

En fait, grâce à cette loi, le Ministère des Finances était investi de pouvoirs discrétionnaires et pouvait, s'il le jugeait opportun, émettre un emprunt ou lever des impôts. Le texte de cette loi l'y autorise implicitement et si les mots d'impôt et d'emprunt ne sont pas prononcés, ne rentrent-ils pas l'un et l'autre dans le genre des « ressources extraordinaires » dont *la création* et *la réalisation* sont expressément autorisées par les décrets prévus par la loi. D'après M. G. Jèze, cependant, la loi du 3 Août 1914 ne permettait pas au Gouvernement d'émettre un grand emprunt (1).

Les raisons économiques qui, d'après cet auteur, s'opposaient à l'émission d'un grand emprunt pendant la vacance du Parlement sont plus sérieuses :

1° L'ajournement de la liquidation de Bourse et la fermeture du marché des valeurs ;

2° La situation économique et financière des Banques, créée par le moratorium des dépôts ;

3° La non-libération de l'emprunt de 805 millions de francs émis en juillet 1914.

L'entrave née de ce dernier point est encore imputable à la politique financière d'avant-guerre. Nous n'y reviendrons pas.

Le premier obstacle n'était pas insurmontable quand on sait, par l'exemple de l'emprunt 5 % 1920, la part peu importante que la Bourse prend aux opérations d'emprunt, quand n'existe pas de marché à terme sur les rentes.

La deuxième objection peut être combattue aussi. On sait maintenant que le moratorium des dépôts n'a été accordé que pour sauver une seule Banque de Dépôts, celle dont la politique

nouveau, pourront en cas d'absence des Chambres, être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres.

Ces décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés et autoriseront, s'il y a lieu, la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. Ils devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres.

(1) *Les Finances de Guerre de la France*, pages 160-163.

financière, parfois hasardeuse à l'intérieur, suivait au dehors des voies qui n'étaient pas toujours éclairées par un souci assez vigilant de l'intérêt national et des sentiments patriotiques (1). Dans ces conditions, une entente avec les Directions des grands Etablissements de crédit eut permis de lever le moratorium au profit des déposants désireux de souscrire à l'Emprunt et versant en souscription tout ou partie de leurs fonds déposés dans les Banques. N'était-ce pas là une mesure de faveur justifiée par la confiance que ces déposants manifestaient à l'égard de l'Etat ?

Aussi bien ne saurions-nous partager les idées de M. G. Jèze, à la pensée qu'un emprunt aurait pu, illégalement selon lui, être émis pendant la vacance des Chambres (2). Les jugements qu'il porte, les expressions qu'il emploie paraissent hors de proportion avec l'objet auquel il s'applique et, loin de susciter les troubles qu'il craint, l'émission placée sous le vocable de la Victoire de la Marne, et réalisée à la fin de septembre ou dans le courant du mois d'octobre 1914, eut sans doute rencontré un excellent accueil et eut bénéficié de conditions avantageuses pour le Trésor.

En se basant sur les chiffres des dépôts de fonds et des comptes-courants créditeurs des trois principaux établissements de crédit à la fin de mai 1914, total qui n'avait guère diminué que d'un tiers à la fin de 1914, en faisant état du montant de la circulation des billets qui n'était pas inférieure à 8 milliards

(1) Il s'agit de savoir si, par l'entremise des Banques de pays neutres, comme la Suisse, ou même par l'entremise de ses filiales, telle ou telle Société n'a pas mieux aimé placer des dépôts d'argent français dans des entreprises étrangères qui concurrençaient les nôtres que d'aider notre propre industrie à lutter contre la concurrence allemande, austro-hongroise ou autre. — Georges LACHAPELLE : *Nos Finances pendant la Guerre*. p. 193. — Lire dans le même volume à ce sujet, chap. VII : *Les Sociétés de Crédit*.

(2) « Quelle que fut, à ce moment, l'opinion du Gouvernement sur les dangers de l'intervention des Chambres dans la conduite de la guerre, la création d'impôts ou de taxes, l'émission d'un grand emprunt à longue échéance sans le concours du parlement auraient été un autre coup de force, celui-ci encore plus grave, un véritable coup d'Etat, que l'opinion publique n'aurait vraisemblablement pas supporté et contre lequel les membres du Parlement se seraient sans doute légitimement insurgés. » G. JÈZE. — *Les Finances de Guerre de la France*.

de francs au début d'octobre 1914 et de tout le stock monétaire en circulation dans le pays, on peut estimer qu'un tel emprunt, même hâtivement préparé, aurait donné des sommes considérables et pouvait atteindre 5 milliards de francs. On pouvait, de cette manière, retarder l'augmentation de la circulation fiduciaire, et, en votant à la rentrée des Chambres les impôts nouveaux correspondants aux charges annuelles de l'emprunt, on eut montré une ferme volonté de conserver au plus haut degré possible le crédit de l'Etat et celui de la nation.

Mais nous avons montré plus haut que le jugement de M. G. Jèze était sans objet. Le ministre des finances avait si peu le désir de suivre cette politique, prétendue illégale, qu'il écrivait, le 18 septembre 1914, au gouverneur de la Banque de France : « La guerre paraît devoir être longue, et c'est à la Banque que nous devons avoir recours pour la soutenir jusqu'au bout. *Il ne peut être question, en effet, de faire appel en ce moment au public pour un emprunt*, et le placement des bons de la Défense nationale ne pourra nous fournir qu'une assez faible partie des ressources dont nous avons besoin. »

L'initiative qui est due à M. Ribot, c'est la création de Bons du Trésor à l'usage du public. Il a vulgarisé sous le nom de Bons de la Défense nationale ces emprunts à court terme pour lesquels le Trésor ne s'adressait auparavant qu'aux détenteurs de gros capitaux.

Quand on voit le succès considérable, inespéré même, rencontré dans tous les milieux sociaux du pays, par ce moyen de Trésorerie, on ne peut que féliciter celui qui en eut l'idée première.

Toutefois ce succès même n'alla pas sans danger et la facilité croissante d'absorption de ces bons par le public, a incité les ministres des finances à reculer les grandes opérations de consolidation et à ne pas les faire. On trouvait des prêteurs bénévoles ; cela valait-il pas mieux que de solliciter des souscripteurs, mieux surtout que de poursuivre des contribuables, et de surtaxer des consommateurs. La pente était glissante, polie

d'avantage encore par l'empressement du public. De leur création au 15 mai 1915, les bons et obligations de la Défense nationale avaient produit plus de 6 milliards de francs. Depuis le début de la guerre, les Banques de France et d'Algérie avaient avancé 5.525 millions et l'emprunt de consolidation ne fut réalisé qu'en septembre 1915 !

Cependant les capitaux attendaient cet emprunt, puisque dans les souscriptions aux bons du Trésor, « le Ministre des finances avait dû, au début, constater une certaine « réserve » des gros capitalistes, réserve qu'il a expliquée par l'attente de placements plus avantageux ». (1).

Loin d'ailleurs d'envisager, comme la loi du 5 août 1914 l'y autorisait, la création de ressources fiscales extraordinaires, le ministre des finances décidait, pour des motifs d'ailleurs parfaitement plausibles, de surseoir à l'application de l'impôt sur le revenu qui devait entrer en jeu le 1^{er} janvier 1915. Invoquant les difficultés d'instaurer en pleine guerre, avec un personnel réduit ou inexpérimenté, une organisation complète demandée par ce nouveau système fiscal, il en ajournait l'application au 1^{er} janvier 1916.

S'il eut été logique, il eut demandé à ce moment au Parlement une augmentation des anciennes contributions directes pour parer à l'insuffisance provoquée par cet ajournement, et proposé en même temps le relèvement de quelques taxes et impôts de consommation, mais il déclarait, au contraire : « Nous ne devons pas songer à ajouter en ce moment quelque chose aux charges que le pays supporte. »

Son successeur aggrava encore ses errements, et s'il y eut un second emprunt de consolidation 5 0/0 1916, les conditions mêmes du 3^e emprunt en octobre 1917 ont été l'objet de sévères critiques, le type de rente adopté, 4 0/0, obligeant l'Etat à ne faire l'émission qu'à un cours très éloigné du pair, et, par suite, à se reconnaître débiteur d'une somme très supérieure à celle qui rentrait effectivement dans ses caisses.

(1) M. G. Jèze, *op. cit.* page 240.

Parce qu'on était resté trop longtemps sans emprunt de consolidation, on avait dû accroître dans une mesure considérable les appels à la Banque de France et, au moyen d'une propagande incessante, drainer vers les bons de la défense des disponibilités toujours plus grandes.

Cette politique financière, en grande partie responsable de la hausse des prix, a été sévèrement jugée par des économistes comme MM. Ch. Rist, Ch. Gide et G. Lachapelle (1).

Cependant, dire qu'aucun effort fiscal n'a été demandé au pays pendant la guerre serait contraire à la vérité. Si l'impôt général sur le revenu était voté avant les hostilités, son fonctionnement a été modifié dans le sens d'accroissement des charges par les lois du 30 décembre 1916, 31 juillet 1917 et 29 juin 1918.

La loi du 31 juillet 1917 a créé les impôts cédulaires, et transformé le régime des contributions directes.

En 1917, une contribution extraordinaire a frappé les bénéfices de guerre.

En 1918, on a créé une taxe sur les paiements et sur les objets de luxe.

On a relevé des droits sur l'alcool, les boissons hygiéniques, les spectacles, les sucres, les tabacs, les allumettes, les poudres et les produits des postes et télégraphes (2).

Qu'il y ait eu effort fiscal et effort important, ce n'est pas niable, mais ce fut un effort tardif — il ne commença guère qu'après 2 ans et demi de guerre — et un effort insuffisant.

Il semble bien que la préoccupation d'égalité devant l'impôt ait retenu les gouvernants jusqu'après l'armistice (3) et, malgré

(1) « La science financière et économique est restée lettre morte pour nos gouvernants, ils n'ont eu souci que de vivre au jour le jour et de pratiquer la politique du moindre effort. A quoi bon faire des économies, réaliser des emprunts de liquidation quand on a sous la main un moyen de trésorerie si commode pour subvenir aux besoins du jour. »

G. LACHAPELLE. *Notre Situation Financière*, Revue d'Econ. Côt., nov.-déc. 1919.

(2) M. Louis Marin, dans son rapport sur le budget de 1919, tome I, page 63, évalue à 4.148 millions de francs les recettes obtenues durant la guerre et avant le 30 avril 1919 à l'aide d'impôts nouveaux.

(3) On lit en effet dans le Rapport de M. Louis Marin, tome I, page 86 : « Le raisonnement qui tend à faire ajourner l'effort fiscal du pays, sous prétexte que

les louables initiatives de M. Klotz en matière fiscale, on peut lui reprocher d'avoir trop tardé à faire l'emprunt de liquidation émis seulement en février 1920, et de n'avoir pas exigé plus fermement du Parlement le vote en 1919 des différents impôts nouveaux, qui, d'après ses propres estimations, eussent produit près de 2 milliards de francs (*J. O. 25-5-19*).

Notre situation financière se ressent aujourd'hui de l'attitude timorée des gouvernements de guerre. Ils ont pêché par manque de prévoyance et par manque de confiance : manque de prévoyance des difficultés financières de plus en plus graves qu'entraînait la prolongation de la guerre, et qu'augmentait encore l'absence d'une politique de liquidation ; manque de confiance dans les possibilités du pays, et dans le courage fiscal des Français. Parce qu'ils n'ont rien fait pour limiter la hausse des prix, nous souffrons davantage de la crise des changes et de la perturbation que la dépréciation de la monnaie cause dans la vie économique et sociale de la nation.

le désarroi et la ruine d'une partie de la France ne permet pas à sa population d'y participer, ne nous paraît pas concluant. La partie intacte, ou moins atteinte du pays, sur qui retombera la charge, contribuera par là même à l'œuvre de restauration sociale des régions éprouvées et ne devra voir dans le surcroît d'impôts qui l'atteindra, qu'une occasion fraternelle d'affirmer une solidarité patriotique. »

CHAPITRE II. — Dans quel ordre doit-on liquider la guerre ?

Les dangers d'une énorme dette flottante. — Les inconvénients d'une dette extérieure. — Les effets néfastes d'un excès de circulation fiduciaire. — Pour diminuer le coût de la vie, il faut en même temps que produire, diminuer le chiffre des billets de banque. — Les avances de la Banque à l'Etat sont la principale cause de l'excès de la circulation fiduciaire. — Etude des conventions relatives à ces avances. — La Banque de France et l'Etat pendant la guerre. — La liquidation doit commencer par un remboursement de ces avances.

Nous venons de voir que c'était au cours de la guerre que devait commencer l'œuvre de liquidation financière, mais que, du moins en ce qui concerne la France et la guerre de 1914, on avait à peine amorcé cette rude tâche.

Mais ces dettes accumulées dont la charge croissante menace d'écraser le pays ou de ralentir son relèvement, dans quel ordre doit-on s'efforcer de les réduire ? Lesquelles faut-il commencer à éteindre ?

Nous avons vu qu'elles étaient de nature très différentes. Les unes coûtent cher au budget à cause de l'intérêt élevé qu'elles exigent : ce sont les dettes consolidées.

Les autres rentrent dans la catégorie des dettes flottantes, mais ne nécessitent qu'un intérêt minime : ce sont les avances de la Banque de France.

D'autres encore, dettes flottantes extérieure et intérieure, ne sont pas des plus onéreuses, mais sont une menace constante pour l'équilibre de la Trésorerie qu'elles épuiseront en demandant en masse à être remboursées.

On dit avec raison, qu'une énorme dette flottante est un péril pour les finances d'un Etat. (1).

(1) « En cas de crise politique ou économique, quand la dette flottante atteint un chiffre exagéré, le crédit du Trésor s'ébranle : l'argent se cache, les comptes de dépôt ne sont plus alimentés, les bons du Trésor ne trouvent plus preneurs. Si l'Etat ne se procure pas immédiatement les ressources nécessaires pour venir au secours du Trésor, c'est la banqueroute ; s'il parvient à se les assurer, ce ne sera souvent qu'à des conditions désastreuses comme le fait s'est produit en 1848. »

E. Allix. *Traité élémentaire de science des finances*, p. 277.

Mais on dit avec autant de justesse qu'une dette extérieure enlève au pays débiteur une certaine part de son indépendance économique et même politique, et qu'il est dans une certaine mesure contraint de marcher dans le sillage de son créancier.

On dit encore, et n'est-ce pas l'expression de la vérité, que les appels importants de l'Etat à la Banque de France, en obligeant celle-ci à des émissions de billets de banque hors de proportion avec les besoins de l'activité économique du pays, sont un des principaux facteurs de l'élévation du coût de la vie et de la dépréciation de la monnaie nationale à l'étranger.

Quelle règle, quel critérium faut-il adopter pour établir l'ordre dans lequel on doit liquider les charges de la guerre ? Il nous semble qu'il ne faut pas s'enfermer dans une vue étroite des intérêts immédiats du Trésor, et qu'il ne faut pas décider *a priori* qu'on doit liquider en premier lieu les dettes les plus onéreuses pour le Trésor, celles qui nécessitent un intérêt très élevé.

Il est nécessaire de se placer au point de vue de l'intérêt général de la nation, qui ne saurait pâtir ou végéter sans répercussion fâcheuse sur l'état des finances publiques. En acceptant cette idée, nous sommes conduits à dire : On doit commencer par liquider les dettes qui pèsent le plus lourdement sur l'activité économique de la nation, celles, par conséquent, dont la disparition totale ou même progressive aura les plus heureux effets sur la solution des difficultés économiques engendrées par la guerre.

Partant de ce principe, on voit que les premières dettes à amortir sont les avances de la Banque à l'Etat, avances dont l'augmentation a été génératrice de maux économiques dont le pays souffre gravement. La multiplication démesurée des billets de banque, répartis d'ailleurs en grandes quantités dans les milieux des « nouveaux riches » et des ouvriers, — c'est-à-dire dans les catégories sociales les plus inclinées au gaspillage, — a diminué le pouvoir d'achat du billet et a produit la dépréciation de notre monnaie à l'étranger, la circulation fiduciaire n'ayant plus en contre-partie une richesse effective suffisante. De la

sorte, et de plus en plus, notre crédit à l'étranger se compose d'un élément de confiance morale, soumis, comme toute valeur morale, à des appréciations diverses et variables,

Les besoins de jouissances matérielles d'une partie de la population ont augmenté avec les moyens dont elle disposait pour les satisfaire. Ces besoins créant sur le marché des demandes excessives, ont entraîné ainsi la hausse du coût de la vie avec ses conséquences indéfinies. En même temps, le déficit de la production nationale nous a obligés à des achats à l'étranger rendus plus considérables encore dès l'armistice par la nécessité de pourvoir au ravitaillement des régions dévastées, et de reconstituer dans tout le pays, et dans tous les domaines de la fabrication, les stocks de matières premières et de denrées alimentaires complètement épuisés par la longueur des hostilités.

Mais ces achats à l'étranger n'étant soldés par nos exportations que d'une manière peu importante, doivent être payés, à défaut d'or, par du crédit, et nous avons vu plus haut que le total excessif des billets de banque en circulation diminuait la confiance de l'étranger à notre égard ; ce crédit nous est consenti à des taux de plus en plus élevés, la monnaie du vendeur étant considérée par lui comme étant de plus en plus supérieure à la nôtre.

Ni la dette flottante intérieure, malgré les risques d'un « run » des porteurs de bons, ni la dette flottante extérieure, malgré son influence fâcheuse sur l'indépendance économique et politique de l'Etat débiteur n'ont, à nos yeux, une part comparable dans les difficultés économiques au milieu desquelles la France se débat.

Si l'on croit, comme il est raisonnable, qu'il faut supprimer la cause pour faire disparaître l'effet, il paraît de toute évidence que la lutte contre la vie chère, si préjudiciable aux intérêts de l'Etat, implique la nécessité urgente pour celui-ci de diminuer, dans une large mesure, la circulation fiduciaire en amortissant sa dette vis-à-vis de la Banque de France.

Cette tâche réalisée, l'Etat donnera ses soins à consolider la dette flottante intérieure, pour assurer la sécurité de sa Trésorerie.

A ce moment, mais alors seulement, il s'occupera de réduire ou de faire disparaître une dette extérieure qui le liera d'autant moins qu'elle sera plus importante. Mieux vaut être gros débiteur que petit. Le créancier poursuit son débiteur s'il sait ses biens très supérieurs au principal de la dette ; au contraire, si la dette excède les moyens du débiteur, le créancier avisé loin de l'assaillir, le ménage, et craignant toujours un mouvement d'humeur qui ferait avec de bonnes raisons répudier une dette visiblement disproportionnée à ses forces, il garde avec ce gros débiteur une attitude bienveillante, et se trouve souvent conduit à lui procurer de nouveaux crédits, le relèvement financier du débiteur et le rétablissement de ses affaires étant les meilleures garanties du paiement possible des créances.

N'est-ce pas, d'ailleurs, la conduite que M. J.-H. Keynes préconise à l'égard de l'Allemagne débitrice des Alliés. Et comme son opinion est très répandue en Angleterre et aux Etats-Unis, nos principaux créanciers, nous serions particulièrement fondés à demander, s'ils produisaient des réclamations, à être traités au moins dans les mêmes conditions que l'on est disposé à appliquer à ceux que nous avons vaincus,

En dépit donc de la nuance de paradoxe d'une pareille idée, nous soutenons que notre dette flottante extérieure n'est pas inquiétante, malgré son énormité, et précisément à cause de son énormité même.

Les avances de la Banque de France à l'État

Nous avons montré les avantages de premier ordre que la France retirerait d'une diminution très sensible de la circulation fiduciaire, diminution conditionnée par des remboursements importants de l'État à la Banque.

Cette opération serait sans nul doute avantageuse, puisque ses heureuses conséquences seraient immédiates. Mais il y a autre chose que l'intérêt bien entendu de l'État et du pays pour inciter à y procéder sans retard. Ce sont des promesses formelles, des engagements écrits du Gouvernement à la Banque.

Qu'on se garde bien de considérer la Banque de France comme une succursale du Trésor, comme le plus important des agents de Trésorerie. Si elle se comporte de la sorte en réalité, ce sont services le plus souvent gratuits qu'elle rend, et non fonctions qu'elle remplit.

La Banque de France n'est pas instituée pour répondre à toutes les demandes de l'État, moins encore pour satisfaire à toutes ses prodigalités. Sans doute, le crédit de l'une touche de près le crédit de l'autre, et pourtant chacun a son existence propre. On pourrait les comparer aux deux rails d'une voie de chemin de fer qui, distinctes puisque toujours parallèles, sont unis de telle manière que, pratiquement, on ne peut concevoir l'un sans l'autre. Une légère atteinte à l'un des rails ne compromet pas la solidité de l'autre, mais une large rupture de l'un entraîne pour l'autre les plus graves conséquences. Il en va tout de même du crédit de l'État et du crédit de la Banque (1).

(1) « Le crédit de la Banque est si intimement lié à celui de l'État que sauver l'un, c'est maintenir l'autre. Ce qui est bon pour le pays ne pouvait être mauvais pour la Banque ».

Léon SAY. — Rapport du 25 février 1871 sur les *Opérations de Trésorerie effectuées pendant la Guerre*.

Le fait indéniable, c'est que la Banque a son crédit, distinct de celui de l'État et qui, s'il s'appuie en une certaine manière sur le crédit de l'État, le renforce cependant, le double d'une façon qui s'est révélée singulièrement utile.

M. LANDRY. — Rapport au sujet du renouvellement du *privilege de la Banque de France*, p. 37.

Ce n'est pas ici le lieu de faire ressortir le rôle éminent de notre grand Institut d'émission au cours du siècle dernier. Nous pensons, avec beaucoup d'économistes, qu'il doit sa réputation mondiale, à son caractère d'établissement privé, où l'Etat apporte par la part indirecte qu'il prend à sa direction, son contrôle et ses vues propres, mais où les autres conseillers apportent, avec les méthodes administratives du haut commerce et de la grande industrie, l'esprit d'activité féconde et d'initiative éclairée qui fait la fortune des entreprises privées.

Il convient pourtant de rappeler brièvement quel fut le rôle de la Banque de France à l'occasion de la guerre de 1870 et quels furent alors ses rapports avec l'Etat.

Dans un rapport déjà cité, Léon Say écrivait : « *L'Etat s'est servi du crédit de la Banque, mais il n'en a pas abusé* ».

Le traité passé entre le Trésor et la Banque de France le 22 janvier 1871, ratifiait des prêts antérieurs, échelonnés du 18 juillet au 5 décembre 1870, d'un montant de 415 millions, et autorisant une nouvelle avance de 400 millions, sous forme d'escompte de Bons du Trésor. Il était spécifié que le taux de l'escompte serait le taux courant au jour des négociations ou des renouvellements s'il y avait lieu. Ce prêt était fait sur nantissement d'une valeur de 200 millions (1).

Les événements de la Commune augmentèrent le chiffre des avances et le portèrent, en juin, à 1.320 millions de francs.

Mais, le projet de loi du 20 juin 1871, relatif à l'emprunt de libération du territoire de 5 milliards qui prévoyait de nou-

(1) Art. 2. — Pour sûreté de ce prêt de quatre cents millions, le Gouvernement de la Défense Nationale affecte et engage, à titre de nantissement à la Banque de France, les bois et forêts dépendant de l'ancienne liste civile impériale.

Ces bois et forêts, approximativement évalués à la somme de deux cents millions, sont indiqués par leur situation et leur contenance dans un état annexé au présent traité.

L'Etat conservera l'administration des immeubles engagés et en percevra les fruits ; mais il en versera à la Banque le produit net annuel, accepté *bona fide*, en amortissement du capital de sa dette.

Art. 3. — Le Gouvernement s'engage en outre à rembourser les créances de la Banque sur ses premières ressources disponibles, soit ordinaires, soit extraordinaires, en imputant successivement sur les prêts de la date la plus ancienne les remboursements partiels qui pourraient être faits.

velles avances, aménageait en même temps leur remboursement par annuités, et, en 1879, l'Etat avait entièrement amorti sa dette vis-à-vis de la Banque. Ayant pris dès le lendemain de la guerre un engagement, il avait su s'y tenir et ainsi, en peu de temps, le cours forcé du billet de banque put être supprimé (1).

Le 11 novembre 1911, c'est-à-dire quelques jours après le règlement franco-allemand de l'affaire d'Agadir, une convention était conclue entre le Gouverneur et le Ministre des Finances, M. Klotz. La Banque s'engageait, en cas de mobilisation générale, à mettre à la disposition de l'Etat, à titre d'avance, une somme de 2.900 millions de francs. Cette convention, demeurée secrète jusqu'au moment de son application, fut ratifiée par l'article 4 de la loi du 5 août 1914. Conformément aux dispositions de l'art. 5 de la convention de 1911, l'art. 3 de la loi établissait le cours forcé des billets.

Mais il ne s'agissait encore que de financer la mobilisation. Ce n'était pas avec cela que l'on pouvait soutenir une guerre, même peu longue.

On s'en aperçut bien vite et le 18 septembre 1914, M. Ribot, Ministre des Finances, écrivait au Gouverneur de la Banque pour lui demander de porter le montant des avances à 6 milliards. La lettre est d'un homme qui, trop incertain de l'avenir pour prendre des engagements fermes, est cependant soucieux de la gravité des intérêts en cause. Elle trace avec de fortes raisons

(1) Voici le texte de l'article 5 du projet de loi du 20 juin 1871, relatif à l'emprunt :

Le total des avances que le Ministre des Finances aura la faculté de se procurer en vertu de l'article précédent sera successivement remboursé à la Banque sur les produits de l'emprunt, au fur et à mesure de leur réalisation. Indépendamment de ces avances, le montant de celles que le Trésor pourrait encore être dans le cas de demander à l'Etat par la Banque de France ne pourra dépasser 1530 millions. Ces avances seront remboursées à la Banque jusqu'à parfaite libération au moyen d'annuités successorales, à partir du 1^{er} janvier 1872, dont la quotité ne devra pas être inférieure à 200 millions.

les grandes lignes de la politique de l'Etat à l'égard de la Banque (1).

La convention du 21 septembre 1914 qui donnait satisfaction au Ministre des Finances a servi de modèle à toutes les conventions ultérieures ayant trait à de nouvelles avances.

L'intérêt de l'avance était fixé à 4 % l'an, mais il était stipulé (article 4) « *qu'une année après la cessation des hostilités, le renouvellement des Bons en cours ne pourra s'effectuer qu'au taux de 3 % pour toutes les avances consenties tant, en vertu de la convention du 11 novembre 1911 qu'en vertu de la présente convention* ».

Les 2 % supplémentaires étaient affectés à un compte de réserve destiné à couvrir les pertes éventuelles sur les effets

(1) La guerre paraît devoir être longue, et c'est à la Banque que nous devons avoir recours pour la soutenir jusqu'au bout.

« Vous m'avez entretenu, M. le Gouverneur, de la préoccupation qu'avaient les Régents d'assurer, après la conclusion de la paix, le remboursement aussi prompt que possible de ces avances par l'Etat. Je suis tout à fait d'accord avec eux. Rien ne serait plus funeste que de céder à la tentation de différer ce remboursement, pour se dispenser de faire les emprunts nécessaires et profiter du taux réduit d'intérêts de la dette de l'Etat envers la Banque. Le crédit de la Banque souffrirait gravement d'une politique aussi imprévoyante.

« Ce qui fait la force du crédit de la Banque et ce qui lui permet de fournir, en temps de guerre, à l'Etat les ressources dont il a besoin, c'est qu'en temps ordinaire la circulation des billets est entièrement garantie par l'encaisse métallique et par des effets de commerce. Le crédit de la Banque et celui de l'Etat ne doivent pas être confondus et lorsqu'une crise, comme celle d'aujourd'hui, oblige l'Etat à recourir à la Banque, il ne peut le faire sans danger qu'à la condition de rentrer le plus tôt possible dans l'ordre habituel.

« Vous pouvez donner, au Conseil de Régence, l'assurance que le remboursement de la dette de l'Etat sera fait, dans le plus court délai possible, soit au moyen des ressources ordinaires du Budget, soit en prélevant les sommes nécessaires sur les premiers emprunts ou sur les autres ressources extraordinaires dont nous pourrions disposer. Il n'y a aucune raison de douter que les Chambres ratifient l'engagement que je prends envers la Banque, au nom du Gouvernement tout entier.

« Vous n'aurez pas de peine à faire comprendre au Conseil de Régence que, pour l'exécution de cet engagement, il ne m'est pas possible de fixer, en ce moment, des termes de remboursement. Nous ne savons pas quelle sera la situation financière au lendemain de la paix et il y aurait de l'imprudence à nous lier par des stipulations que nous ne serions pas sûrs de pouvoir observer dans toute leur précision ».

Extrait de « *Les Finances Publiques et la Guerre* », par F.-J. COMBAT.

moratoriés et pour le surplus à atténuer le montant des avances à l'Etat.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de six douzièmes provisoires pour 1913, M. Ribot, Ministre des Finances, dit encore d'excellentes choses au sujet des avances de la Banque :

« C'est après la guerre, au moment des liquidations nécessaires, que les difficultés apparaîtront. *Le plus grand péril pour nos finances, ce serait qu'on put s'accoutumer au cours actuel du billet de banque* (1) L'Etat y trouverait l'avantage apparent de ne pas rembourser sa dette. Il lui serait commode de ne payer à la Banque de France qu'un intérêt réduit de 1 p 100 au lieu de contracter des emprunts dont il devrait servir l'intérêt et assurer l'amortissement. Ce serait pour les budgets un allègement d'autant plus appréciable que nous aurons, après la guerre, de grandes difficultés pour rétablir l'équilibre de nos budgets. Mais rien ne serait à la longue plus funeste, comme le prouve l'expérience des pays qui n'ont pas eu le courage ou qui n'ont pas eu la force de restituer aux banques les sommes qu'ils leur ont empruntées. »

Les avances se renouvelèrent et s'accrurent, lentement pendant deux ans, — le 28 décembre 1916 elles ne dépassaient pas encore 7.400 millions — puis avec une rapidité impressionnante.

Ce qui semble le plus grave, c'est leur augmentation depuis la

(1) Nous ne résistons pas au désir de rappeler ici l'avis sur la question de M. Paul LEROY-BEAULIEU, dans la Préface de la 5^e Edition du *Traité de la Science des Finances*. Il s'exprime avec une rare violence sur l'établissement du cours forcé et le système des avances à l'Etat par la Banque. Il assimile le système à la falsification des monnaies pratiquée par la Royauté dans les temps difficiles.

« Il est clair que si le feu Philippe-le-Bel et autres rois faux-monnayeurs revenaient en ce monde, ils se garderaient bien de falsifier brutalement les espèces métalliques. Non, ils se ferait simplement prêter par la Banque de France 1 ou 2 milliards et autoriserait celle-ci à porter sa circulation de billets au chiffre de 5, 6 ou 7 milliards, en la dispensant de les rembourser en espèces. »

« Des mesures de ce genre et la falsification des monnaies, c'est exactement la même chose, avec la circonstance aggravante de l'hypocrisie ou si l'on préfère, la circonstance atténuante de l'inconscience. »

Il est vrai que cela fut écrit en 1888, et s'appliquait à une nation de l'Amérique du Sud !....

date de l'armistice — 11 novembre 1918 —. De 17.450 millions le 26 décembre 1918, elles ont passé à 25.500 millions, le 26 décembre 1919, soit 8.350 millions d'avances nouvelles en un an, au lieu de 5.000 millions environ pour les années 1917 et 1918, années de guerre et d'intenses combats.

Cet accroissement, dont les prix des marchandises n'ont pas été longs à subir l'influence, et qui est une des causes principales du déséquilibre des changes, n'a pas manqué d'attirer l'attention des dirigeants de la Banque de France et, disons le mot, d'éveiller leur inquiétude.

La guerre était terminée, et rapidement, semblait-il, devaient cesser certaines dépenses militaires : en particulier la fabrication des munitions et du matériel militaire. Mais rien n'était préparé pour la paix et, pour tous les domaines, la cessation brusque des hostilités prit le gouvernement au dépourvu. On ne saurait chiffrer les sommes considérables qui ont été gaspillées par suite de cette imprévoyance.

Aussi, quand l'Etat sollicita de la Banque une nouvelle avance de 3 milliards par une lettre du 12 avril 1919 du Ministre des Finances, il se heurta à un refus formel du Conseil qui tint à lui faire connaître les raisons sur lesquelles il s'appuyait (1).

(1) Le Conseil Général, considérant :

Qu'il est d'un intérêt vital pour le pays que le billet de banque conserve un crédit au-dessus de toute atteinte ;

Que, dans ce but, les statuts fondamentaux de la Banque de France soumettent l'émission à des conditions strictement déterminées qui garantissent la convertibilité du billet ;

Que des dérogations à ces principes ne peuvent être admises que dans l'intérêt suprême de la Défense Nationale, au moment où l'existence même du pays est en jeu et qu'il s'agit de vaincre ou de mourir, l'Etat se trouvant dans l'impossibilité de se procurer par d'autres moyens les ressources indispensables.

Que, même dans ces circonstances exceptionnelles, il a été demandé que le crédit du billet soit garanti par des engagements spéciaux et privilégiés sur toutes les ressources ordinaires et extraordinaires de l'Etat ;

Considérant que depuis l'armistice, la Banque est allée jusqu'à l'extrême limite des avances qu'elle peut raisonnablement consentir à l'Etat, sans courir le risque de porter atteinte au crédit du billet de banque qui constitue la base de la vie financière, économique et sociale de la nation ;

Considérant que les dépenses publiques ne doivent plus désormais présenter le même caractère d'urgence, de telle sorte qu'elles ne puissent être échelonnées de manière à permettre l'étude de la réalisation d'opérations de trésorerie susceptible de fournir à l'Etat des ressources dont il a besoin ;

C'est un document qui a, une fois encore, s'il en était besoin, démontré l'indépendance de la Banque vis-à-vis de l'Etat.

Faut-il aller jusqu'à dire que le Conseil de la Banque prenait, contre l'insouciance et l'inertie officielles, la défense des grands intérêts du pays?

Quoi qu'il en soit, il fallut transiger.

L'Etat obtint l'avance nouvelle de 3 milliards qu'il sollicitait, mais il fut stipulé que l'intérêt déjà réduit à 0,75 % pour l'avance précédente du 13 février 1919 serait versé en totalité au compte d'amortissement. L'Etat dut accepter les conditions de l'article 3 : « En exécution des obligations résultant de l'article 3 de la Convention du 21 septembre 1914 (1), le Trésor s'engage à appliquer au remboursement des avances de la Banque, sur le montant du plus prochain emprunt à émettre en rentes ou en obligations, une somme suffisante pour éteindre les avances prévues par la présente Convention.

A partir de ce remboursement, le maximum autorisé sera ramené au chiffre résultant de la Convention du 13 février 1919 (2). »

L'Etat acceptait par là de se lier à l'avance pour l'emploi des espèces reçues en souscription du plus prochain emprunt.

C'était une avance d'un caractère essentiellement temporaire.

Cette clause a-t-elle incité le Ministre des Finances à retarder l'émission de l'emprunt? Nous voulons croire que non.

Bien que l'emprunt aient été réalisé en février-mars, le montant des avances de la Banque de France n'a pas été ramené à 24 milliards et une nouvelle convention est en projet donnant

Estime qu'il convient d'appeler tout particulièrement l'attention de M. le Ministre des Finances et du Gouvernement de la République sur la situation qui est ainsi faite à la Banque de France et exprime le regret de ne pouvoir donner une réponse affirmative à la demande qui vient de lui être soumise.

(1) Convention du 21 septembre 1914. — Article 3. — « L'Etat s'engage à rembourser dans le plus court délai possible, les avances faites à l'Etat par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourra disposer. »

(2) 24 milliards de francs.

jusqu'au 31 décembre 1920 la faculté de porter les avances à l'Etat à 27 milliards.

Mais désormais, c'est une porte fermée à notre Trésorerie et nous ne pensons pas qu'elle soit disposée à s'ouvrir aisément derechef. Ou bien il faudrait pour l'y décider que le Ministre des Finances apportât à l'appui de sa demande un plan d'amortissement en fixant des dates prochaines pour la mise à exécution.

Le Parlement lui-même marchanderait fort, à ce qu'il semble, une ratification d'une nouvelle convention, à en juger surtout par les discussions soulevées à la Chambre à l'occasion de celle du 24 avril 1919 (1).

En résumé, nous estimons qu'il est de toute urgence de préparer la réduction de la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque de France, et nous espérons que la liquidation financière de la guerre s'ouvrira bientôt de cette manière, si nous en croyons la phrase suivante que M. Klotz, ministre des finances, écrivait le 12 avril 1919 au gouverneur de la Banque de France.

« La préparation d'un plan d'amortissement des dettes contractées par le Trésor au cours de la guerre *au premier rang desquelles figure sa dette envers la Banque* entre dans les préoccupations *immédiates* du ministre des finances. »

(1) Consulter à ce sujet les documents parlementaires suivants :

Rapport Louis MARIN, N° 5771 du 28 février 1919 ;
Séances de la Chambre et du Sénat du 5 mars 1919 ;
Rapport Louis MARIN, N° 6041 du 18 avril 1919 ;
Rapport supplémentaire Louis MARIN, N° 6111 du 9 mai 1919 ;
Chambre. Séances des 19 et 20 avril, 9 juillet 1919 ;
Sénat. Rapport MILLIÈS-LACROIX, N° 338, 1919, annexé à séance du 10 juillet ;
Sénat. Séance du 16 juillet 1919.

CHAPITRE III. — Comment doit-on liquider la Guerre ?

L'impôt unique est inapplicable. — Le rôle de l'impôt et de l'emprunt. — Aperçus² historiques des liquidations des guerres et du rôle de l'emprunt et de l'impôt dans ces liquidations ; Formule financière de M. Poincaré en 1907. — Son application à la liquidation de la Guerre. — Des changements de l'opinion depuis l'armistice sur la liquidation de la Guerre. — L'idée de M. G. JÈZE : L'impôt extraordinaire sur le capital. — Critique de cette idée. — *Projet d'emprunt en espèces, ou même d'Emprunt forcé en espèces pour amortir partie des avances de la Banque.* — Projet de consolidation de la Dette flottante par un Emprunt amortissable à taux d'intérêt réductible. — *Règlement de la Dette extérieure par les Bons au porteur créés par le Trésor.*

Nous en arrivons au point le plus délicat de notre étude : Comment sortir les finances publiques de la situation, grave à coup sûr, où elles se trouvent du fait de la guerre et du Traité de Paix ?

Est-ce bien le moment de confronter les mérites respectifs de l'emprunt et de l'impôt, et de peser les avantages et les inconvénients de l'impôt direct et de l'impôt indirect ? Nous ne nous y arrêterons pas longtemps, estimant qu'en pareille occurrence mieux vaut agir avec opportunité, en réaliste, qu'avec la rigueur sans souplesse du doctrinaire.

Y a-t-il un moyen unique de liquider la guerre, ce qui revient à se demander : y a-t-il un moyen unique d'équilibrer un budget ?

Les physiocrates, dont la doctrine intéressante trouve dans bien des cas, des applications heureuses, se sont déclarés les partisans de l'impôt unique. Rapportant toute richesse à la terre, c'est à la propriété foncière qu'ils demandaient le paiement d'une taxe unique qui dispensait de suivre la richesse dans ses manifestations et ses transformations. La formule de l'impôt unique, malgré sa simplicité et ses facilités de perception, paraît de moins en moins applicable avec les complications des fonctions de l'Etat et l'accroissement de son budget (1).

(1) Consulter M. ALLIX, déjà cité, p. 341 et suiv.

Et l'illusion paraît de plus en plus grande de ceux qui, en préconisant l'adoption de l'impôt sur le revenu, prétendaient l'amener peu à peu à jouer le rôle d'impôt unique. On peut arriver à trouver un impôt très productif, — la taxe sur le chiffre d'affaires est estimée devoir rapporter 5 milliards par an — et pourtant qu'il soit loin de couvrir les dépenses budgétaires.

Avec la complexité de l'Etat moderne, l'impôt unique est un mirage qui ne prend quelque valeur qu'en des réunions électorales. Il n'existe pas d'impôt auquel on puisse demander, fut-ce pendant quelques années seulement, un rendement annuel de 15, 20 ou 25 milliards de francs, comme il devrait être pour couvrir les dépenses budgétaires et commencer l'amortissement des dettes de guerre.

De plus en plus, il faut multiplier les sources de productivité de l'impôt pour lui permettre de rendre davantage ; vouloir même le spécialiser en une catégorie, serait vouloir du même coup diminuer son efficacité. Or, en matière fiscale, et principalement quand les besoins du Trésor sont considérables et urgents, ceux qui recherchent des solutions doivent être possédés d'une idée maîtresse : assurer le maximum de rentrées. Quand la prospérité revenue dans tout le pays ramènera dans nos finances une aisance qui leur fait singulièrement défaut, il sera temps alors de ratiociner sur les méthodes fiscales. Elles sont trop souvent envisagées sous l'angle des idées de parti : Il s'agit alors de faire de la justice sociale ; il s'agit de poursuivre telle catégorie de citoyens, de frapper, c'est le terme employé, — telle classe de contribuables !

Nous attendons qu'on réplique à ces politiciens : il s'agit de remplir, le plus vite possible, les caisses du Trésor, de les remplir autant que possible et en causant à ceux qui versent leur argent — car enfin, bien ou mal acquis, c'est le leur, — le minimum de désagrément. On ne demande pas en ce moment des architectes pour dresser les plans de la cité Future ; on demande le secours de tous les Français de bonne volonté pour relever la France épuisée financièrement ; ceux-ci nous donneraient des

conseils de morale et de politique fiscales ; ceux-là nous fourniront les avis du bon sens.

Ces considérations générales en ce qui concerne l'impôt, nous pourrions les répéter en comparant les mérites respectifs de l'impôt et de l'emprunt. Là encore, ce sont des arguments de fait qui nous décideront, et, loin d'encourir à ce sujet le reproche d'empirisme, nous croyons être dans la voie de la science économique qui suit la méthode de l'observation.

On objecte à l'emprunt, la charge qu'il impose aux générations futures et l'on déclare que c'est les dépouiller que d'engager l'avenir par l'émission de rentes perpétuelles. C'est ignorer volontairement la cause de l'émission de l'emprunt, ou croire qu'elle ne profite qu'à la génération qui l'a décidée.

Nous avons dit plus haut ce que nous pensions de la solidarité des générations d'une même nation, et nous ne reprochons pas à l'Assemblée Nationale de 1871 d'avoir émis les emprunts de libération, mais aux Assemblées d'après 1880 leur impuissance à organiser, dans la prospérité revenue, un plan financier d'amortissement (1).

Aujourd'hui comme en 1871, c'est immédiatement que la France a besoin d'argent. Pour s'en procurer, l'emprunt est un procédé plus efficace. « L'impôt, dit M. P. Leroy-Beaulieu, est un procédé beaucoup plus lent que l'emprunt. » (2).

Ce n'est pas à dire qu'il faille renoncer aux avantages que comporte l'impôt, en ne cherchant pas à obtenir de cette source le rendement maximum. Mais il faut éviter, éclairés par l'expérience, de retomber dans l'erreur de 1913. Inutile, ont dit alors certains qui l'ont emporté, d'émettre un emprunt quand le projet d'impôt sur le revenu en discussion peut donner les ressources cherchées.

Pressez plutôt la discussion ; hâtez l'application de la réforme

(1) Cf. G. JÈZE, *Les Finances de Guerre de la France*, p. 4.

(2) Cf. P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la Science des Finances*, T. II, p. 286 et suiv.

fiscale. On sait la suite, qui est de notre plus triste histoire. Malgré les objurgations de quelques-uns (1), il ne semble pas qu'on suive à nouveau cette voie périlleuse.

Après ce court examen du point de vue théorique, il eut été intéressant de passer en revue les procédés de liquidation financière des guerres passées, en particulier celle qui suivit le traité de Vienne de 1815, et celle de la guerre de 1870; de même aurait-on pu considérer les problèmes chez les diverses nations belligérantes de la guerre d'hier, nos alliées et nos ennemies. Le temps et la place nous étant à la fois mesurés par d'impérieuses raisons, il nous faut renoncer à cette étude qui peut tenter un esprit ami des recherches historiques.

Bornons-nous, puisqu'il en est ainsi, à citer quelques renseignements :

Mac Culloch et J.-B. Say ont essayé de démontrer que des augmentations d'impôts eussent pu éviter l'accroissement de la dette anglaise de 1793 à 1815, mais leur argumentation est fausse et leurs prévisions exagérées.

M. Leroy-Beaulieu (2) a pris pour les réfuter l'exemple des guerres soutenues par l'Angleterre de 1688 à 1869.

Sauf deux exceptions, l'impôt et l'emprunt ont pourvu simultanément aux frais des guerres. Le premier dans la proportion de $1/3$ ou $2/5$, le second dans la proportion des $2/3$ ou $3/5$.

Pour la guerre de Crimée plus des $2/3$ des frais furent payés par l'emprunt.

Pendant la guerre Sud-Africaine (1899-1901) l'Angleterre créa 856 millions $1/2$ d'impôts nouveaux se répartissant comme suit :

Impôts directs	432 millions
Impôts indirects.	424 millions

(1) « Les partis au pouvoir devront, coûte que coûte, assurer le paiement rapide des dépenses de guerre et un amortissement considérable de la dette publique.

Comme procédé technique pour atteindre ce but, il n'en est qu'un : c'est le recours formidable et immédiat à l'impôt ».

M. G. JÈZE. — *Les Finances de Guerre de la France*, p. 12 et 13.

(2) Conférier. *Traité de la Science des Finances*. T. II, p. 256 et suiv.

On ne peut guère tenir la balance plus égale entre les deux catégories d'impôts.

En France sous le second Empire, la totalité des frais de guerre fut demandée à l'emprunt. De 1848 à 1865, les réductions de taxes surpassent de 8 millions les augmentations. Après 1871, la liquidation financière de la guerre amena la création de 750 millions de taxes nouvelles (1) (2).

Puisqu'il nous faut avoir recours à tous les moyens pour résoudre la crise financière née de la guerre, dans quelle mesure devra-t-on les employer ?

M. Poincaré, étant ministre des finances en 1907, et se trouvant en présence d'un déficit de 295 millions de francs, « fidèle à la saine tradition financière » (3) demandait au pays de s'imposer immédiatement des sacrifices pour permettre d'établir un budget sincère, avec un équilibre solide, savoir : *emprunt amortissable pour les dépenses exceptionnelles et temporaires, impôts nouveaux pour les dépenses permanentes*.

On pourrait, semble-t-il, appliquer cette méthode à la liquidation financière de la guerre.

Nous sommes partisans d'une règle générale d'amortissement de la dette publique, et nous préférons l'emprunt amortissable même à très longue échéance, à l'emprunt perpétuel qui n'attend aucune diminution du capital nominal de la dette, et ne permet une réduction des charges annuelles qu'au moyen d'une réduction du revenu de ceux dont on a, sous certaines promesses, attiré les capitaux. On dit bien contre l'amortissement qu'il oblige au maintien des taxes lourdes, gênantes, funestes même à la production (4). Mais un pays ayant une grosse dette perpétuelle, c'est une richesse grevée d'une hypothèque permanente et l'on

(1) Consulter J. SÉGUIN. — *Emprunts contractés par la France pendant la guerre de 1870*, — Thèse Paris 1914, T. IV, p. 73.

(2) Cf. M. Mathieu BODÉT. — *Les Finances Françaises de 1870 à 1878*.

(3) Cité par M. AIMOND, rapport Sénat 1914, n° 272.

(4) M. P. LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la Science des Finances*. Tome II, pages 448 et suiv.

sait que l'hypothèque est une gêne plus grave dans les transactions que le prix du loyer de la chose et les impôts réunis. L'effet moral sur les tiers est différent et tous les désavantages appartiennent à l'hypothèque, ou à la dette perpétuelle. Le crédit de l'Etat qui poursuit avec ténacité l'amortissement de sa dette publique est supérieur dans le monde à celui de l'Etat qui présente une dette consolidée très lourde, même s'il est en mesure de procéder à des conversions.

Telle est notre méthode pour la liquidation des charges de guerre. Avant de donner des aperçus sur les procédés d'application, il est bon de regarder ce qui a été proposé dans cet ordre d'idées : A vrai dire, l'opinion générale sur la liquidation de la guerre a subi des fluctuations, les fluctuations mêmes de notre victoire et de son exploitation dans le Traité de Paix.

Au lendemain de l'armistice, le sentiment de la justice mettait aux lèvres de tous, tout naturellement, sans qu'il y ait besoin d'une pression quelconque, d'un « bourrage de crâne » comme l'on dit, cette formule : l'Allemagne paiera tout. Mais c'était l'expression, appliquée au vaincu, du bon sens traditionnel : « Qui casse les verres les paie. » On savait qu'en 1871, quinze jours après sa capitulation, donc après l'armistice, la Ville de Paris avait dû verser à l'Allemand une contribution de 200 millions en or. Que représente cette somme en 1918 ou 1919 ? Et c'est en se souvenant de ce fait historique qu'on attendait à bref délai le paiement d'un acompte *en or* qu'il n'était pas excessif de faire varier de 500 millions à un milliard. Il est à penser que si la France eut été seule, ou du moins eut, comme le méritaient ses sacrifices et sa part éminente dans la victoire, dirigé d'une voix prépondérante les délibérations des alliés, cette première satisfaction eut été obtenue, qui n'était pas négligeable pour notre créancier extérieur.

Après cette première déception de l'opinion publique, qui avait sur ces questions une manière de voir à elle, étrangère à

toute suggestion du dehors, d'autres suivirent à mesure que se déroulèrent les séances de la Conférence de la Paix.

Puisqu'autour de nous, on était bien résolu à ne pas laisser l'Allemagne et ses ressources que nous connaissions immenses, nous fournir les moyens de liquider dans de bonnes conditions nos dépenses de guerre, et surtout nous donner les moyens de Trésorerie qui nous font le plus gravement défaut, force était de chercher une autre solution. On essaya d'internationaliser la question.

On tenta de créer la Société Financière des Nations (1). On fit d'émouvants appels à la Solidarité des Alliés; mais il n'est pas aisé d'émouvoir des hommes d'affaires, surtout anglo-saxons.

Aujourd'hui on connaît le Traité de Paix, on sait ce qu'il nous promet pour les années prochaines au point de vue financier, mais nul ne sait s'il tiendra tout ce qu'il promet, et une tendance s'est manifestée à reculer la liquidation financière de la guerre jusqu'après le 1^{er} mai 1921, quand on saura mieux ce que donne à ce sujet, l'application du Traité. C'est la continuation d'une politique financière de Trésorerie comportant, il est vrai, des impôts surélevés et des emprunts plus fréquents, mais dans laquelle le but à atteindre consiste uniquement à fournir à la Trésorerie les ressources dont elle a besoin.

C'est assez dire que la liquidation financière de la guerre n'a pas beaucoup quitté le domaine des idées et que, même dans ce domaine, la discussion n'est pas très vive : la question n'est pas à l'ordre du jour. C'est tant pis et il faut souhaiter que les événements ne l'y ramènent pas brutalement. A ce moment, il serait trop tard pour multiplier les appels à une hypothétique Société financière des Nations, invoquer les grandes idées de

(1) Dans la séance du 5 septembre 1919, le Ministre des Finances a déclaré qu'il avait déposé le 12 avril, à la Conférence de la Paix, un avant-projet de liquidation des frais de la guerre, dont le principe était que les frais de guerre des Etats alliés associés ou neutres fussent supportés en commun par l'Assemblée des Nations et il a ajouté que cette question n'avait pas encore pu « être utilement discutée » — Cité par M. TRUCHY. — *Les Clauses Financières du Traité*, p. 672.

Solidarité des Alliés, de sacrifices de la France, de Justice et de Droit. Si c'est avec ces idées qu'on mène les peuples, ce qui n'est pas démontré, ce ne sont pas ces principes qui guident les gouvernements : nous voyons tous les jours l'intérêt national, l'égoïsme sacré des Etats, passer avant toute autre considération.

Il a été présenté au public une étude très intéressante sur la question : elle est due à M. G. Jèze et s'appelle : *L'impôt extraordinaire sur le capital comme moyen de liquider les charges financières de la guerre.*

Nous n'avons pas l'intention de discuter une à une les idées de l'auteur qui a ce grand mérite, à part bien d'autres, de proposer une solution, quand trop de personnes n'apportent que des critiques ou des discours.

Il nous paraît toutefois nécessaire de contester certains points de son argumentation.

D'abord il distingue justement la notion de capital social et de capital individuel, mais la définition qu'il donne du capital individuel ne nous semble pas exacte : « C'est, dit-il, toute richesse mise de côté par l'individu, — qu'elle doive servir ou non à la production ». Les exemples qu'il donne quelques lignes plus haut ne sont pas concluants ; certes, un château, des bijoux, des terrains de chasse sont, pour leur possesseur, un capital individuel. Mais la fortune mobilière entre les mains du châtelain, dans quelle catégorie rentre-t-elle ? elle sert à la production : capital social ; mais c'est une richesse mise de côté par l'individu, donc capital individuel. Ne serait-ce pas plutôt du capital social individualisé. Et voilà de quelle manière on peut soutenir, à l'encontre de l'auteur, qu'un prélèvement sur le capital individuel peut entraîner une diminution du capital social, par les ventes de valeurs mobilières auxquels il contraindra l'individu.

Certes la question ne se pose pas « de savoir si un Etat ayant une dette publique de guerre formidable n'a pas un intérêt *économique* nettement marqué à réduire considérablement cette

Dettes ». C'est l'évidence même. La question est d'avoir la dette minima sans, pour cela, ruiner ou gêner trop la vie économique au sein de cet Etat.

Nous convenons volontiers « qu'il n'existe pas au monde un seul impôt — sur le capital ou sur le revenu — qui ne présente dans l'application des inconvénients très graves et des inégalités », mais nous nous élevons contre l'alternative : c'est cela ou rien. Non, c'est cela ou autre chose, c'est l'impôt unique ou bien des multiples impôts et des emprunts, eux aussi, variés. C'est, non pas « l'adoption d'une mesure fiscale extraordinaire ou la faillite » (1) mais une conception de fiscalité à fins politiques et sociales ou bien une conception de fiscalité réaliste, à visées exclusivement financières, simple et pratique, inspirée par l'intérêt général. Voilà la véritable alternative.

Mais dans l'exposé du projet d'impôt sur le capital de M. Jèze, ce qui est le plus contestable, c'est l'hypothèse sur le montant du prélèvement (2). Il est juste de parler d'une Dette publique de 180 milliards pour dire que, si le revenu annuel est de 40 milliards, il faudra prélever 10 milliards d'impôts pour le service de la Dette, ce qui, joint aux autres dépenses, absorbera la moitié du revenu annuel national.

Mais supposer que l'on pourra procéder à l'extinction totale de la Dette grâce à un impôt, et tirer de ces prémisses les conclusions les plus favorables pour la thèse défendue, n'est-ce pas en quelque manière pêcher contre les règles du raisonnement. Il reste précisément à démontrer qu'il est possible de prélever sur la fortune de la France une somme suffisante pour procéder à l'extinction totale de la Dette publique. La fortune de la France, avant la guerre, était évaluée à 250 ou 300 milliards (3). Quel est le chiffre actuel ? En tenant compte, d'une part, de la hausse des prix, d'autre part, des destructions

(1) M. G. JÈZE. — *L'Ère Nouvelle*, 27 mars 1920.

(2) M. G. JÈZE. — *L'Impôt sur le Capital*, p. 23.

(3) M. J. CAILLAUX, Chambre des Députés, Séance du 2 Décembre 1913.

causées par la guerre, comment arriver à une évaluation quelque peu précise ? Les données manquent pour ce calcul, mais quelle que soit la fortune actuelle de la France, nous ne croyons pas qu'il soit possible d'y faire un prélèvement tel qu'il éteigne totalement la Dette publique !

Si vraiment c'est : cela ou la faillite, notre choix est fait : pour sauver le pays de la ruine, mieux vaudrait la faillite.

Mais, nous l'avons dit, telle n'est heureusement pas l'alternative qui s'offre à nous. Et nous ne pensons pas qu'on puisse tirer des ressources considérables de l'impôt sur le capital sans ruiner le pays. Il en est de cet impôt comme de certaines médications peu connues : leur nature est, *peut-être*, bonne et capable de guérir la maladie, mais l'effet de leur application est assuré : le malade en mourrait.

A cette conception d'impôt sur le capital, nous opposons une mesure qui nous paraît de nature à traiter le problème dans l'ordre d'urgence et à guérir d'abord la partie la plus atteinte de l'organisme national.

Nous avons essayé de démontrer, que la crise des prix, la crise des changes, étaient l'une et l'autre dues pour une large part à la surabondance des signes monétaires, à l'excès de la circulation fiduciaire. Il appartient, selon nous, à l'Etat de porter remède à cette situation qu'il a largement contribué à créer. En présence des résultats du dernier emprunt (1), et malgré la belle proportion des souscriptions en espèces, il importe de procéder à un *emprunt forcé* d'un montant limité et pour lesquelles les souscriptions seront reçues en espèces seulement (2).

(1) 45 milliards 700 millions dont 6 milliards 800 millions en espèces.

(2) Parmi les nombreuses modalités possibles de cet emprunt, nous suggérons titre d'exemple, la suivante : 1° Souscription volontaire à un prix donné, légèrement inférieur au pair, d'une Rente 6 % convertible en 8 % après cinq ans par exemple.

2° Souscription obligatoire à bas intérêt pour le cas où la souscription volontaire n'aurait pas donné des résultats satisfaisants et dans la mesure du du déficit à

Le montant de cet emprunt serait fixé à 12 ou 13 milliards.

Les fonds ainsi recueillis seraient employés en quasi-totalité à atténuer les avances de la Banque.

Nous sommes persuadés qu'une circulation fiduciaire réduite à 25 milliards, sur lesquels la moitié représenterait des opérations commerciales ou l'encaisse, aurait des effets étonnants et immédiats sur notre crédit à l'étranger, sur les changes et surtout sur les prix. Ayant moins de moyens de paiement, le consommateur restreindrait ses achats à la stricte nécessité.

Cela marquerait surtout aux yeux du monde un effort si net de redressement par nos propres moyens qu'on verrait alors les secours financiers se présenter de tous côtés. Bien des fidèles amis se retrouveraient auprès de nous; volant au secours de la Victoire.

Après cette première opération, il serait à coup sûr plus aisé de procéder à la consolidation des Bons de la Défense nationale, au moyen d'un emprunt amortissable émis à intérêts différés, 5 1/2 ou 6 % au début et pour 10 ans par exemple, puis réduit à 5 %, le bénéfice de l'opération servant à accélérer l'amortissement. Cela fait, il y aurait lieu de réduire l'intérêt des bons, de limiter leur émission à ceux d'un an.

Mais objectera-t-on, où prendra-t-on les ressources annuelles nécessitées par ces emprunts? Nous ne sommes pas opposés à tirer des produits de toutes les sources fiscales : aussi devons-nous faire observer que les impôts se sont accrus depuis la guerre dans une proportion bien moindre que les autres choses. Deux sortes de capitalistes n'ont que faiblement bénéficié de la hausse des prix : l'Etat et les propriétaires.

Il est généralement admis que la hausse des prix peut se chiffrer à 300 % au minimum. Les impôts ont-ils été augmentés de 300 %? Les taxes de consommation ont-elles suivi la

combler. On prendrait pour base le chiffre payé pour l'impôt sur le revenu auquel on appliquerait un coefficient inversement proportionnel au taux de cet impôt. Si, par exemple, un contribuable payant 100 francs d'impôt sur le revenu était taxé à une souscription de $100 \times 50 = 5.000$ francs, celui qui acquitte 10.000 francs d'impôt ne serait tenu de souscrire que $10.000 \times 15 = 150.000$ francs.

progression des objets auxquels elles s'appliquent ? Assurément non. Si cette mesure était prise, et en tenant compte de l'extension de la matière imposable, nous croyons qu'on arriverait aisément à accroître les recettes jusqu'à 25 milliards par an.

Car, si nous sommes opposés à l'impôt sur le capital, d'application difficile et de rendement incertain, nous n'élevons aucune objection à ce qu'on augmente les droits successoraux sur les grosses fortunes. Il est des situations individuelles qui peuvent, entre les mains de certains individus, constituer un danger social, et nous ne voyons pas quel intérêt peut présenter pour le pays une fortune milliardaire et même une fortune de plusieurs centaines de millions. Nous ne voyons pas de motif pour que, sur la portion d'un revenu dépassant un nombre donné de millions de francs, l'Etat n'arrive pas à prélever 60, 70 et même 75 %, suivant les charges de famille. Il en serait de même naturellement des taxes successorales.

Reste la question de la dette extérieure.

Nous posons d'abord en principe qu'il n'est dû que la somme en francs correspondante aux dollars, livres ou pesetas que nous avons reçue. Autrement dit, que notre dette ne saurait suivre les caprices du change. Si nous avons reçu 2 milliards de francs des Américains, accepterons-nous de payer 6 milliards, parce que maintenant le dollar vaut 15 francs, comme a bien l'air de l'accepter M. le ministre des finances en calculant la dette extérieure, d'après les changes du jour.

Il y aurait là de la part de nos créanciers un enrichissement sans cause auquel nous ne saurions souscrire.

Ce n'est pas assez. D'aucuns ont proposé d'établir une compensation entre les sommes prêtées par la France — le Roi, c'était la France, — aux Etats-Unis au moment des guerres de l'Indépendance, et les sommes que nous leur avons empruntées. Les millions avancés en 1780 ne nous ont jamais été remboursés ;

il est vrai de dire que nous n'avons jamais eu le mauvais goût de les réclamer. Mais un beau geste, même inspiré par la justice, ne se commande pas ; il se quémande encore moins.

Et quelles que soient les fortes raisons juridiques, imprescriptibilité de notre dette, sa reconnaissance par le débiteur, que nous puissions faire valoir en faveur de cette compensation, nous estimerions indignes de notre passé national de les faire valoir et de chercher à les faire accepter.

La France a maintes fois montré qu'elle savait être généreuse non seulement du sang de ses enfants pour une belle cause, mais encore des richesses de son sol et de son Trésor. Sur ce noble terrain, nous attendrons — nous attendrons longtemps sans doute — qu'un concurrent s'essaie à nous ravir la première place.

Mais le Traité de Paix nous donne, semble-t-il, les moyens de nous acquitter de notre dette extérieure, si ceux-là mêmes qui nous ont imposé les conditions financières du Traité sont de bonne foi, et s'ils sont de mauvaise foi, pourquoi devrions-nous être honnêtes à leur égard ?

Il a été créé des Bons au porteur pour des dizaines de milliards (art. 235). Ce sont des reconnaissances de la dette allemande signées par l'Allemagne. Or, ou bien ces billets n'ont aucune valeur, alors pourquoi est-ce le seul moyen en notre pouvoir d'obtenir de l'Allemagne le paiement des dommages de guerre ? ; ou bien ces billets ont une valeur certaine, comme il convient de le croire jusqu'à plus ample informé, et alors ils nous fournissent les moyens de payer nos créanciers alliés et associés. En leur remettant les bons au porteur signés de l'Allemagne, nous opérons un paiement par subrogation.

Nous subrogerons expressément l'Angleterre et les Etats-Unis dans nos droits, créances, actions, privilèges ou hypothèques contre notre débiteur allemand (4).

Nous préférons nettement cette solution à celle que préconise M. J.-H. Keynes, dans laquelle apparaissent bien les facilités

(4) Code Civil, article 1230.

données à l'Allemagne pour se relever rapidement au point de vue économique, mais où nous ne voyons pas quelles facilités sont accordées à la France de réparer les dommages subis, dommages que M. J.-H. Keynes semble sous-évaluer à dessein.

Et puis, il y a dans la solution de M. J.-H. Keynes quelque chose qui ne satisfait pas complètement l'esprit; l'annulation des dettes interalliées par compensation ne peut pas être justifiée par une raison juridique, et sans être le moins du monde esclave de la forme, le seul souci de la dignité nationale semble nous faire un point d'honneur de refuser ce présent mal présenté.

Nous savons avoir des droits sur l'Allemagne et nous ne pouvons admettre qu'une remise de dettes de la part de nos alliés puisse avoir comme contre-partie, une atténuation de la responsabilité allemande se traduisant par une réduction du chiffre des dommages qu'elle a été condamnée à réparer. Nous ne voyons pas en vertu de quoi le versement par un tiers d'une indemnité à la victime d'un accident diminue le montant des dommages-intérêts dus légalement par l'auteur de l'accident, à moins que ce tiers n'intervienne comme caution.

Les raisons exposées par M. J.-H. Keynes nous inclinent d'ailleurs à ne pas nous inquiéter outre mesure de la question du règlement de notre dette extérieure (1). Elle est suffisamment élevée pour qu'on nous traite en gens à ménager.

Nous l'avons déjà exprimé au cours de cet étude. La condition nécessaire d'une réduction de la dette allemande dans un sens forfaitaire, c'est non pas l'espérance — on n'équilibre pas un

(1) « C'est à l'Angleterre qu'il appartient de proposer cette mesure (annulation des dettes interalliées), car c'est elle qui, à la suite des élections de 1918, a orienté les négociations dans le sens de grosses indemnités à exiger de l'Allemagne. C'est en consentant ce sacrifice qu'elle pourra réclamer, les mains nettes, la révision du traité.

I. Justification de la mesure. — Le remboursement des dettes interalliées sera presque impossible à obtenir; il le sera pratiquement à cause de la situation particulièrement obérée des débiteurs; il le sera moralement parce que l'opinion publique des pays alliés débiteurs n'admettra pas que, en réduisant la dette allemande vis-à-vis d'eux, on maintienne intégralement le montant de leur propre dette vis-à-vis de ceux qui les ont aidés à vaincre. »

J.-H. KEYNES.

budget avec des espérances — mais la certitude de paiements très importants dans un laps de temps très court. Et si le relèvement économique de l'Europe ne nous laisse pas insensibles, du moins nous est-il permis d'accorder nos premiers soins au relèvement économique de la France et nous n'hésiterons pas dans notre choix, si ce dernier objet est conditionné par une stagnation économique de l'Allemagne pendant la courte période de ses paiements.

Nous croyons avoir, au cours de ces dernières pages, envisagé d'une manière que nous aurions désiré moins sommaire, des solutions possibles de la liquidation des charges imposées par la guerre aux finances publiques de la France.

Nous avons donné notre préférence aux moyens les plus simples qui nous paraissaient les plus opérants, c'est-à-dire les plus propres à fournir des résultats immédiats, dont notre Trésorerie a le plus grand besoin.

Pour graves que soient les difficultés de la situation financière, elles ne nous ont pas paru insurmontables. Il suffit d'y appliquer la volonté de tous, à commencer par ceux qui ont la lourde charge de diriger les affaires de l'Etat et de défendre les droits et les intérêts de la France aux yeux du Monde.

CONCLUSION

Nous avons terminé la tâche que nous nous étions proposée. Avant de l'aborder, nous en savions déjà les difficultés ; elles n'ont pas suffi à nous en détourner, tant nous semblait attachant l'intérêt actuel qu'elle présentait.

A mesure que nous pénétrions plus avant dans le sujet, et que, quittant le point de vue théorique où notre inexpérience risquait de s'égarer, nous découvrions les faits dans leur implacable réalité, les chiffres dans leur brutalité, nous sentions le doute s'insinuer en notre esprit. Il n'était pas suffisant que notre cœur s'en défendit. Notre raison se raidissait. Il n'était pas possible, si énorme que soit notre dette, qu'il n'y eut point de moyen d'y faire honneur.

Le Traité de Paix ? Il nous est apparu bourré de bonnes intentions, mais aussi, comme à tous ceux qui l'ont étudié, insuffisant en moyens d'action efficaces, en garanties sérieuses d'exécution. Les principes posés sont excellents. Il reste à les traduire en faits. Arme savante, au mécanisme délicat, aux rouages minutieux, le Traité de Paix nous rappelle ces merveilleuses inventions de guerre destinées à détruire de nos tranchées les réseaux de fils de fer ennemis ; à l'arrière, leur fonctionnement était parfait : venait avec une attaque l'occasion d'en faire usage, le mécanisme se dérangeait, ou bien ils n'atteignaient d'autre but que de valoir aux opérateurs l'attention meurtrière de l'ennemi.

Serait-il donc vrai, même en temps de paix, le célèbre proverbe. « Ce sont toujours les mêmes qui se font tuer », et, parce que la France avait, durant la guerre, consenti les plus lourds sacrifices fallait-il encore qu'elle fut la sacrifiée de la Paix ?

Elle était pourtant aussi passionnément attachée que ses

Alliés à trouver des solutions, satisfaisantes pour tous, aux problèmes financiers de la Paix.

Nous entendîmes alors une parole Française « *Avec nos Alliés, s'ils le veulent ; sans eux, s'ils se dérobent* ». Elle nous montrait où était le devoir.

Disposée à user de toutes les armes que lui fournit le Traité, la France doit avant tout compter sur elle-même pour opérer son relèvement financier. En dépit de la gravité de l'heure, nous avons, peu à peu, retiré de l'étude des moyens d'action possibles, mieux qu'un espoir, une confiance sûre et raisonnée.

Il faut agir, avec méthode, préparer un plan d'ensemble, le faire connaître au public, et en poursuivre la réalisation stricte, en se souvenant que la France est un corps merveilleusement docile entre les mains de qui a su conquérir d'abord sa raison et son âme.

Elle a fait, sur les champs de bataille, ce qui paraissait impossible aux yeux de ceux qui prétendaient le mieux la connaître.

Elle est capable de faire, pour sauver le Trésor public, des efforts singulièrement moins coûteux que ceux qu'elle a prodigués pour sauver le sol national.

Cette fois encore, nous en gardons l'ardente conviction, par l'union de tous ses enfants, « la France se sauvera elle-même ».

Mars-Avril 1920.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	Pages
INTRODUCTION.....	I à IV

PREMIÈRE PARTIE

Le coût de la Guerre en France.

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Coût de la Guerre et Dépenses de Guerre</i>	1
Recherche d'une définition du « Coût de la Guerre ». —	
Eléments du Coût de la guerre : les richesses et les capitaux. — Le capital humain. — Le manque à gagner.	
— Prédominance de la donnée financière dans la question du coût de la guerre par rapport à l'État.	
CHAPITRE II. — <i>Eléments des Dépenses de Guerre.</i>	
§ 1 ^{er} . — Généralités.....	6
Distinction des Dépenses militaires et des autres classées aussi dépenses de guerre. — La réparation des dommages de guerre. — Comment les évaluer ?	
§ 2. — Dépenses de Guerre de la France.....	10
Crédits ouverts. — Les Dépenses militaires et les Dépenses exceptionnelles des Services civils. — Les charges de la Dette. — Les Dépenses ordinaires des Services civils. — Le Coût de la Guerre au Budget français à la fin de 1920. — Moyens de Trésorerie employés pour payer les Dépenses de guerre.	
CHAPITRE III. — <i>Eléments de la Dette Française.</i>	
Généralités.....	16
§ 1 ^{er} . — Dette flottante exigible à courte échéance.....	18
1 ^o Dette intérieure avec et sans intérêts.	
2 ^o Dette extérieure.	
§ 2. — Dette à terme.....	21
1 ^o Intérieure.	
2 ^o Extérieure.	
§ 3. — Avances de la Banque de France et de la Banque d'Algérie.....	22
§ 4. — Dette consolidée.....	22

DEUXIÈME PARTIE

Les Moyens financiers du Traité de Paix.

	Pages
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les Droits du Vainqueur</i>	27
CHAPITRE II. — <i>Les Droits financiers du Vainqueur</i>	30
CHAPITRE III. — <i>Les Droits financiers du Vainqueur dans le Traité de Versailles du 28 Juin 1919</i>	32
CHAPITRE IV. — <i>Moyens financiers apportés à la France par les clauses financières du Traité</i>	34
Examen des clauses relatives aux réparations et des clauses financières du Traité. — Critiques de forme : opinions de MM. TRUCHY et DUBOIS. — Critiques de fond. — Le Système forfaitaire. — Les idées de M. J.-H. KEYNES. — Conclusion.	

TROISIÈME PARTIE

Les Moyens financiers ou fiscaux pour liquider la Guerre.

PRÉAMBULE	33
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Quand doit-on liquider la Guerre?</i>	34
Les idées de M. G. JÈZE. — Les idées de M. RIBOT. — La thèse des économistes libéraux. — Leur influence sur la politique financière suivie pendant la guerre. — <i>Esquisse d'une politique financière de guerre.</i> — Résumé de la politique financière des gouvernements de guerre.	
CHAPITRE II. — <i>Dans quel ordre doit-on liquider la guerre?</i>	70
Les danger d'une énorme dette flottante. — Les inconvénients d'une dette extérieure. — Les effets néfastes d'un excès de circulation fiduciaire. — Pour diminuer le coût de la vie, il faut, en même temps que produire, diminuer le chiffre des billets de banque. — Les avances de la Banque à l'État sont la principale cause de l'excès de la circulation fiduciaire.	
<i>Les Avances de la Banque de France à l'État</i>	
<i>La liquidation doit commencer par un remboursement de ces avances.</i>	

CHAPITRE III. — <i>Comment doit-on liquider la Guerre?</i>	82
--	----

L'impôt unique est inapplicable. — Le rôle de l'impôt et de l'emprunt. — Aperçus historiques des liquidations de guerre et du rôle de l'emprunt et de l'impôt dans ces liquidations. — Formule financière de M. POINCARÉ en 1907. — Son application à la liquidation de la guerre. — Des changements de l'opinion depuis l'armistice sur la liquidation de la guerre. — L'idée de M. G. JÈZE : L'impôt extraordinaire sur le capital. — Critique de cette idée. — *Projet d'Emprunt en espèces, ou même d'Emprunt forcé en espèces pour amortir partie des avances de la Banque.* — Projet de consolidation de la Dette flottante par un Emprunt amortissable à taux d'intérêt réductible. — *Règlement de la Dette extérieure par les Bons au porteur créés par le Traité.*

CONCLUSION.....	97
-----------------	----





IMPRIMERIE DES ASSUREURS

25, Rue Henri-Monnier, 25

PARIS





IMPRIMERIE DES ASSUREURS, 25, RUE HENRI-MONNIER, PARIS

